

Beáta Mikušová Meričková

Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore – skúsenosti v Slovenskej a v Českej republike

MASARYKOVA
UNIVERZITA

MUNI
PRESS

MUNI
ECON

Kontrahovanie služieb
vo verejnom sektore
– skúsenosti v Slovenskej
a v Českej republike

Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore – skúsenosti v Slovenskej a v Českej republike

Beáta Mikušová Meričková

Masarykova univerzita
Brno 2020

KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Mikušová Meričková, Beáta, 1976-

Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore – skúsenosti v Slovenskej a v Českej republike / Beáta Mikušová Meričková. -- Vydanie prvé. -- Brno : Masarykova univerzita, 2020. -- 1 online zdroj

Anglické resumé

Obsahuje bibliografiu a bibliografické odkazy

ISBN 978-80-210-9742-1 (online ; pdf)

* 334.012.33 * 351 * 33 * 35.07 * 351.712 * (437.6) * (437.3) * (048.8)

– veřejný sektor -- Slovensko

– veřejný sektor -- Česko

– veřejné služby -- ekonomické aspekty

– management veřejné správy

– veřejné zakázky

– kontrahování služeb

– monografie

351 – Úkoly veřejné správy, správní opatření, legislativa [15]

Knihu recenzovali:

doc. Ing. Mgr. Jana Soukopová, Ph.D. (Masarykova univerzita, Brno)

doc. Ing. Jan Slavík, Ph.D. (Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem)



CC BY 4.0 Creative Commons Attribution 4.0

© 2020 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9742-1

ISBN 978-80-210-9741-4 (brožováno)

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9742-2020>

Obsah

Zoznam tabuliek a ilustrácií	7
Úvod	11
1 Externalizácia produkcie/kontrahovanie služieb vo verejnom sektore z pohľadu teórie	15
1.1 Vývoj prístupov k reforme riadenia verejnej správy	16
1.2 Alternatívne prístupy k poskytovaní verejných služieb, kontrahovanie služieb vo verejnom sektore	28
2 Prax kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach Slovenskej a Českej republiky	47
3 Obmedzená platnosť teórie kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach Slovenskej a Českej republiky a odporúčania pre prax manažovania služieb vo verejnom sektore	65
Záver	101
Résumé	105
Literatúra	109

Zoznam tabuliek a ilustrácií

Obrázok 1	Vývoj základných prístupov k reforme riadenia verejnej správy	17
Obrázok 2	Subjekty v systéme alternatívneho zabezpečovania služieb vo verejnom sektore	39
Obrázok 3	Model procesu kontrahovania	85
Tabuľka 1	Reformné zmeny riadenia verejnej správy v oblasti prístupov k poskytovaniu verejných služieb	29
Tabuľka 2	Prístupy k riadeniu verejnej správy a ich princípy uplatňované v poskytovaní verejných služieb	31
Tabuľka 3	Klasifikácia verejných služieb podľa faktorov ovplyvňujúcich výšku transakčných nákladov externého zabezpečovania služieb	36
Tabuľka 4	Výskum kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach SR	48
Tabuľka 5	Výskum kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach ČR	49
Tabuľka 6	Nákladová efektívnosť kontrahovania miestnych verejných služieb v podmienkach SR v % (<i>výdavky pripadajúce na občana</i>)	50
Tabuľka 7	Nákladová efektívnosť kontrahovania miestnych verejných služieb v podmienkach ČR v % (<i>výdavky pripadajúce na občana</i>)	51
Tabuľka 8	Kvalita kontrahovaných miestnych verejných služieb v podmienkach SR	52
Tabuľka 9	Nákladová efektívnosť kontrahovania pomocných služieb vo verejných organizáciách v podmienkach SR v % (<i>výdavky pripadajúce na zamestnanca</i>)	53
Tabuľka 10	Nákladová efektívnosť kontrahovania pomocných služieb vo verejných organizáciách v ČR v % (<i>výdavky pripadajúce na zamestnanca</i>)	53
Tabuľka 11	Kvalita kontrahovaných pomocných služieb v podmienkach SR a ČR	54

Tabuľka 12	Výkonové ukazovatele miestnych verejných a pomocných služieb . . .	55
Tabuľka 13	Nákladová efektívnosť kontrahovania miestnych verejných služieb v podmienkach SR v % (<i>výdavky pripadajúce na výkonový ukazovateľ</i>) . . .	55
Tabuľka 14	Nákladová efektívnosť kontrahovania pomocných služieb vo verejných organizáciách v podmienkach SR v % (<i>výdavky pripadajúce na výkonový ukazovateľ</i>)	56
Tabuľka 15	Nákladová efektívnosť kontrahovania pomocných služieb vo verejných organizáciách v podmienkach ČR v % (<i>výdavky pripadajúce na výkonový ukazovateľ</i>)	56
Tabuľka 16	Saatyho matica a výpočet váh kritérií multikriteriálneho hodnotenia	60
Tabuľka 17	Výsledky multikriteriálneho hodnotenia efektívnosti zabezpečovania miestnych verejných služieb v r. 2009, 2010, 2015.	61
Tabuľka 18	Výsledky multikriteriálneho hodnotenia efektívnosti zabezpečovania pomocných služieb v r. 2009, 2010.	61
Tabuľka 19	Výsledky multikriteriálneho hodnotenia efektívnosti zabezpečovania vybraných pomocných služieb v sledovaných verejných organizáciách ČR 2011	62
Tabuľka 20	Dopady kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach SR a ČR (% zmena v efektívnosti zabezpečovania služieb, ktorú prinieslo kontrahovanie oproti internalizácii)	63
Tabuľka 21	Postupy verejného obstarávania vybraných miestnych verejných služieb v SR v %	69
Tabuľka 22	Postupy verejného obstarávania vybraných miestnych verejných služieb v ČR v %	70
Tabuľka 23	Postupy verejného obstarávania vybraných pomocných služieb v ČR v %	70
Tabuľka 24	Faktory výsledného efektu kontrahovania služieb vo verejnom sektore vo vzťahu k rizikám kontrahovania	71
Tabuľka 25	Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu miestnych služieb v % v roku 2010	73

Tabuľka 26	Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu miestnych služieb v % v roku 2020	73
Tabuľka 27	Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu pomocných služieb vo verejných organizáciách v SR v roku 2010 v %	75
Tabuľka 28	Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu pomocných služieb v mestských a obecných úradoch v roku 2020 v %	76
Tabuľka 29	Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu pomocných služieb vo verejných organizáciách ČR, 2011 v %	77
Tabuľka 30	Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu pomocných služieb v mestských a obecných úradoch ČR, 2014 v %	78
Tabuľka 31	Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu miestnych verejných služieb ČR, 2014 v %	78
Tabuľka 32	Dopady kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach SR (zmena v efektívnosti zabezpečovania služieb, ktorú prinieslo kontrahovanie oproti internalizácii).	80
Tabuľka 33	Faktory kvality kontrakt manažmentu ako nezávislé premenné X ...	81
Tabuľka 1 (Príloha 2)	Štatisticky významné faktory a ich miera vzájomnej závislosti podľa Spearmanovho korelačného koeficientu – pomocné služby	126
Tabuľka 2 (Príloha 2)	Štatisticky významné faktory a ich miera vzájomnej závislosti podľa Spearmanovho korelačného koeficientu – miestne verejné služby ...	128

Zoznam príloh

Príloha 1	Kvantifikácia faktorov výsledného efektu kontrahovania služieb vo verejnom sektore vo vzťahu k rizikám kontrahovania	124
Príloha 2	Štatisticky významné faktory kontrakt manažmentu	126

Úvod

Reformné kroky smerujúce k zníženiu verejných výdavkov (najmä v západných ekonomikách) a transformácii centralizovaného systému služieb vo verejnom sektore (najmä v transformujúcich sa ekonomikách a novo transformovaných ekonomikách) s cieľom zefektívniť zabezpečovanie služieb viedli k demonopolizácii, decentralizácii a deregulácii systému služieb vo verejnom sektore (Lacasse, 1992; Péteri, Horváth, 2001; Sclar, 2000; Smith, 1996; Walsh, 1995; Brown, Potoski, Van Slyke, 2015) a implementácii nových ***alternatívnych prístupov k poskytovaniu služieb vo verejnom sektore (Alternative Service Delivering Arrangements – ASDA)*** ako rôznych foriem partnerstva verejného a súkromného sektora v tejto oblasti (Digler, Moffett, Struyk, 1997; Donahue, 1989; Green, 2002; Hefetz, Warner, 2004; Hirsch, 1991; Miranda, Andersen, 1994; Bel, Rosell, 2016). Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore je najčastejšie uplatňovaným alternatívnym prístupom k poskytovaniu služieb vo verejnom sektore.

Vedecká monografia svojím zameraním reaguje na problematiku externalizácie produkcie služieb vo verejnom sektore, ktorá je aktuálnou nielen z pohľadu rozvoja teórie verejnej ekonómie, ale aj z pohľadu riešenia problému efektívneho manažmentu služieb v praxi verejného sektora. Keďže externalizácia produkcie služieb vo verejnom sektore sa realizuje na základe zmluvného vzťahu – kontraktu medzi verejnou inštitúciou a externým subjektom (môže ním byť súkromná, nezisková alebo iná verejná organizácia), v literatúre sa spája s pojmom kontrahovanie služieb vo verejnom sektore (Cooper, 2003; Kettner, Lawrence, 1990; Macneil, 1978; Rehfuss, 1989; Petersen, Hjelmar, Vrangbaek, 2018).

V celosvetovom rozmere je problém externalizácie produkcie/kontrahovania služieb vo verejnom sektore predmetom záujmu odbornej i laickej verejnosti už takmer tri desaťročia (Savas, 1987; Osborne, Gaebler, 1993; Kettl, 1993; Petersen, Hjelmar, Vrangbaek, 2018; Yescombe, Farguharson, 2018) aj preto, že každoročne vláda každej krajiny vynaloží nemalú časť verejných prostriedkov na financovanie služieb kontrahovaných súkromnými

a neziskovými organizáciami, a ako sa zdá, význam kontrahovania služieb vo verejnom sektore neustále rastie, najmä z pohľadu prehodnotenia jeho efektívnosti (Kettl, 1993; Donahue, 2002; Martin, 1999; Brudney et al., 2005; Miranda, Andersen, 1994; Petersen, Hjelm, Vrangbaek, 2018; Monteduro, 2014).

V súčasnosti, pokiaľ ide o externalizáciu produkcie/kontrahovanie služieb vo verejnom sektore, už svetová ekonomická teória nerieši otázku, či kontrahovať, ale ako proces kontrahovania riadiť. Otázka teda znie, čo je základom úspešného kontrahovania služieb či podmienkou rastu efektívnosti a kvality kontrahovaných služieb vo verejnom sektore? Najstť odpoveď na túto otázku, aj napriek množstvu vedeckých štúdií tejto problematiky, je ťažké. Dôvodom je skutočnosť, že drvivá väčšina zahraničných štúdií sa sústreďuje na problém porovnania nákladovej efektívnosti internalizácie a kontrahovania služieb zjednodušene vnímaný z perspektívy teórie principal – agent (Brudney et al., 2005; Greene, 2002; Digler, Moffett, Struyk, 1997; Hodge, 2000; Kamerman, Kahn, 1989; Savas, 1987; Sclar, 2000; Siegel, 1999). Rovnako je to so skúmaním danej problematiky v našich podmienkach (Beblavý, 2006; Sičáková-Beblavá, 2006, 2008; Balážová, 2006; Majlingová, 2004; Meričková, 2004, 2005, 2007, 2008; Nemec, 2005, 2007, 2012) či v podmienkach susednej Českej republiky (Fantová Šumpíková, 2009; Pavel, 2006; Ochrana, 2008; Rousek, 2009; Nemec, 2012). Toto zjednodušené vnímanie problému externalizácie služieb vo verejnom sektore je obmedzené výlučne na riešenie otázky „make or buy“ – t.j. či zabezpečiť službu vlastnými kapacitami, alebo kontrahovať.

Novšie zahraničné (Bel, Fageda, Warner, 2010; Bel, Rosell, 2016; Benito, Guillamón, Bastida, 2015; Dijkgraaf, Gradus, 2013; Gradus, Dijkgraaf, Wassenaar, 2014; Petersen, Hjelm, Vrangbaek, 2018; Bel, Gradus, 2018; Simões, Cruz, Marques, 2012) aj domáce (Koprič et al., 2018; Nemec, Soukopová, Mikušová Meričková, 2020; Soukopová, Klimovský, 2016; Soukopová, Klimovský, Ochrana, 2017) štúdie poukazujú na kontroverznosť dopadov kontrahovania na nákladovú efektívnosť, a naznačujú teda isté problémy v oblasti kontrahovania, ale nedávajú jasnú odpoveď na príčinu týchto problémov.

Súčasný stav poznania problému externalizácie, teda produkcie/kontrahovania služieb vo verejnom sektore neponúka odpoveď, prečo tento nástroj, ktorý by mal byť z pohľadu ekonomickej teórie úspešný a zvýšiť efektívnosť zabezpečovania služieb, v praxi verejného sektora často zlyháva.

Vlastná niekoľkoročná výskumná činnosť v oblasti kontrahovania služieb vo verejnom sektore podporovaná v rámci viacerých výskumných projektov (VEGA, APVV, GAČR) je motivovaná snahou vyplniť toto vákuum existujúce v teórii nielen v domácom, ale aj v medzinárodnom kontexte a ponúknuť možné riešenia aj pre prax manažovania služieb vo verejnom sektore. S týmto poslaním je definovaný cieľ, metodika monografie a jej obsah.

Cieľom monografie je:

1. vymedziť externalizáciu produkcie/kontrahovanie služieb vo verejnom sektore a podmienky dané reformou verejnej správy pre vznik tohto prístupu k poskytovaniu služieb vo verejnom sektore z pohľadu súčasného stavu poznania v medzinárodnom kontexte,
2. konfrontovať tento teoretický pohľad s výsledkami vlastných empirických výskumov v podmienkach Českej a Slovenskej republiky,
3. vyvodiť závery vzťahujúce sa k platnosti teoretických predpokladov v podmienkach praxe, špecifických pre Českú a Slovenskú republiku a ponúknuť možné riešenia pre prax manažovania služieb vo verejnom sektore.

Každý z troch uvedených súčastí cieľa sú venované samostatné časti, kapitoly monografie, kde zodpovieme nasledujúce výskumné otázky prostredníctvom vlastného primárneho a sekundárneho výskumu založeného na vlastnej inovatívnej metodike:

1. ***Kedy a prečo by malo kontrahovanie služieb vo verejnom sektore priniesť zvýšenie efektívnosti?*** (kontrahovanie služieb vo verejnom sektore z pohľadu teórie).
2. ***Prináša kontrahovanie služieb vo verejnom sektore v podmienkach Českej a Slovenskej republiky zvýšenie efektívnosti?*** (prax kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach Českej a Slovenskej republiky).
3. ***Prečo kontrahovanie služieb vo verejnom sektore v podmienkach Českej a Slovenskej republiky neprináša zvýšenie efektívnosti?*** (obmedzená platnosť teórie kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach Českej a Slovenskej republiky a z toho vyplývajúce odporúčania pre prax manažovania služieb vo verejnom sektore).

Monografia je spracovaná s podporou projektu GA19-06020S Alternatívni spôsoby poskytování služeb.

1 Externalizácia produkcie/ kontrahovanie služieb vo verejnom sektore z pohľadu teórie

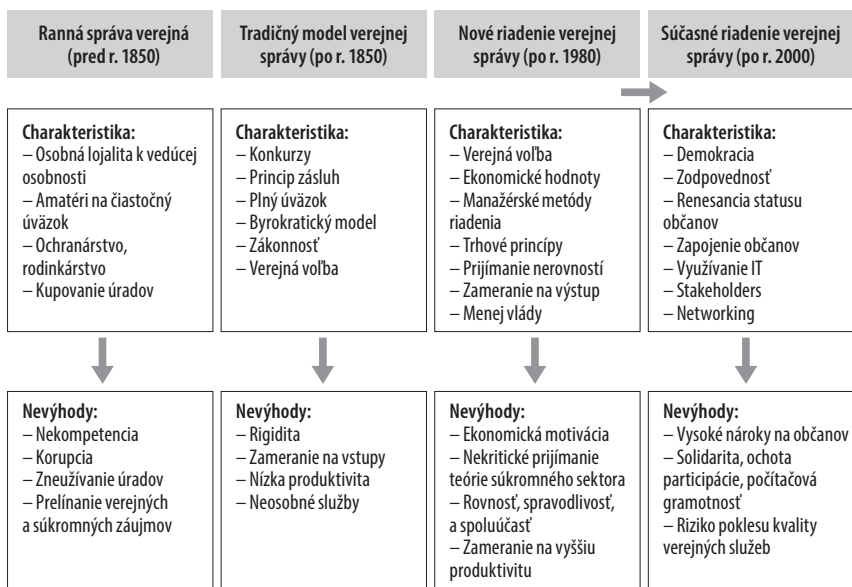
Charakter riadenia verejnej správy sa v priebehu posledného storočia vyvíjal a prešiel mnohými zmenami. Tieto zmeny okrem iného predstavujú zásadné prehodnotenie fungovania verejného sektora ako poskytovateľa verejných služieb, ako aj prehodnotenie vzťahu verejného, súkromného a tretieho sektora a nové postavenie občana v procesoch zabezpečovania verejných služieb. Vzťah verejného, súkromného a tretieho sektora v zabezpečovaní verejných služieb sa v posledných desaťročiach zmenil z riadiaceho a kontrolného (do 70. rokov 20. storočia), cez konkurenčný (70. až 80. roky 20. storočia) na partnerský (prelom 20. a 21. storočia) a umožnil vznik nových, alternatívnych prístupov k poskytovaniu verejných služieb. Cieľom je zefektívnenie procesu poskytovania verejnej služby jeho debyrokratizáciou a zvyšovaním výkonnosti produkcie služby s orientáciou na občana. Nasledujúca kapitola približuje genézu reformy verejnej správy so zmenami v prístupoch k poskytovaniu služieb vo verejnom sektore, ktoré vytvorili predpoklady pre vznik kontrahovania služieb vo verejnom sektore ako jedného z alternatívnych prístupov k poskytovaniu verejných služieb. Kapitola sa taktiež venuje teoretickej podstate kontrahovania služieb vo verejnom sektore.

1.1 Vývoj prístupov k reforme riadenia verejnej správy

Problematicou reforiem riadenia verejnej správy sa zaoberá celá rada autorov (Denhart, 2000, 2008; Drechsler, 2005; Klimovský, 2010; Nemec, 2008; Nunvárová, 2014; Ochrana, Půček, 2011; Osborne, 2002, 2010; Pollitt, Bouckaert, 2004, 2011, 2017; Anttikoiko, Valkama, 2016; Longo, 2011). Existuje viacero prístupov k reforme riadenia verejnej správy, kde dominujú predovšetkým:

- Old Public Administration, New Public Administration – byrokraticky orientované riadenie na základe formalizovaných pravidiel a definovanej hierarchie právomoci. Verejná správa predovšetkým orientovaná na vstupy.
- New Public Management – manažérsky orientované riadenie postavené na trhových princípoch. Verejná správa predovšetkým orientovaná na výstupy.
- Good Governance a New Public Services – riadenie využívajúce pozitíva konceptu New Public Managementu s elimináciou jeho obmedzení prostredníctvom uplatnenia princípu občianskej participácie. Verejná správa predovšetkým orientovaná na občana ako aktívny prvok systému.
- E-Governance – riadenie s výrazným prvkom demokratizácie verejnej správy a občianskej participácie na správe vecí verejných prostredníctvom využitia informačných a komunikačných technológií.

Princípy a možné nevýhody jednotlivých prístupov k reforme riadenia verejnej správy sú zhrnuté v obrázku 1.

Obrázok 1 Vývoj základných prístupov k reforme riadenia verejnej správy

Zdroj: Spracované podľa Linhartová (2017).

Úskalia byrokratického manažmentu, resp. nedostatky v riadení verejnej správy viedli k tomu, že vlády rozvinutých demokratických krajín sa začali zaoberať otázkou odstránenia, resp. zmiernenia problémov vyplývajúcich z byrokratického riadenia a možnosťou jeho reformy.

Reformy riadenia verejnej správy mali výrazné dopady na oblasť poskytovania verejných služieb v podobe deregulácie, decentralizácie, demonopolizácie a využívania kapacít súkromného a tretieho sektora s dôrazom na občiansku participáciu na správe vecí verejných.

Konkrétne prístupy k reforme verejnej správy sa v jednotlivých krajinách líšili. Podľa Nemca však v zásade rozoznávame tri základné smerovania reformy verejnej správy do roku 2000:

1. Reforma pri zachovaní tradičného systému verejnej správy (napr. Francúzsko).
2. Umiernená manažerská reforma, ktorá využíva trhové nástroje, ale len v obmedzenej miere. Príkladom je realizácia reformných krokov v Holandsku.

3. Manažérska reforma (New Public Management), ktorá sa opiera predovšetkým o aplikáciu trhových nástrojov vo verejnom sektore. Tento prístup sa naplno prejavil v reforme verejnej správy realizovanej na Novom Zélande a v Austrálii (Nemec, 2000, s. 91).

Governance, alebo good governance ako súčasný smer reformy riadenia verejnej správy po roku 2000 je postavená na princípoch občianskej participácie s cieľom nielen zefektívnenia, ale aj demokratizácie verejnej správy (Kisner, Vigoda-Gadot, 2017; Pollitt, Bouckaert, 2017).

Skúsenosti s uplatňovaním reformy verejnej správy v podmienkach vyspelých krajín OECD majú značne kontroverzný charakter. Nové metódy zabezpečovania verejných služieb otvárajú možnosti zefektívnenia procesu ich poskytovania, ale zároveň nesú so sebou i určité riziká.

Mnohé vyspelé krajiny sa pri implementácii reformy verejnej správy stretávajú s problémom definovania poslania a cieľov reformy, od ktorých potom závisí obsah, realizácia a výsledky reformných opatrení.

Ak by bola byrokracia považovaná za hlavný problém neefektívnosti verejnej správy, cieľom reformy by malo byť obmedzenie jej monopolného postavenia v produkcii verejných služieb. V krajinách OECD sa reformné kroky smerujúce k tomuto cieľu uskutočňovali počas posledných dvoch desaťročí viacerými spôsobmi.

Prvým spôsobom bolo zvyšovanie miery politickej kontroly nad byrokraciou (Holandsko – prístup umierneného manažerizmu). V konečnom dôsledku to však znamenalo len posilnenie byrokracie (nemožno obmedziť moc byrokracie byrokratickými opatreniami).

Druhým spôsobom dosahovania tohto cieľa bolo zavádzanie princípov trhového mechanizmu a manažérskych metód riadenia v duchu New Public Management (NPM) do verejného sektora (Veľká Británia, Nový Zéland). Prezentovaným politickým cieľom sa stala snaha o zefektívnenie fungovania verejnej správy, a tým sa vytvorila politická podpora zavádzania techník NPM do systému verejnej správy. V oblasti štruktúry verejnej správy nastali zmeny smerom k vytvoreniu väčšieho počtu výkonovo orientovaných jednotiek (Nový Zéland), respektíve agentúr (V. Británia). Snahou tohto kroku bola eliminácia výskytu konfliktných úloh verejných orgánov a zaručenie vyššej transparentnosti rozhodovacích a riadiacich procesov vo verejnej správe. Kladne bola ovplyvnená aj ochrana zamestnancov vo verejnej správe proti politickému vplyvu. Finančný manažment bol preorientovaný z hospodárenia rozpočtového typu na systém podni-

katelského účtovníctva so zámerom zvýšenia efektívnosti vynakladania verejných výdavkov. Zmeny v kontrolnom systéme priniesli azda najväčšie pozitíva reformy smerom k rastu efektívnosti a účinnosti kontrolných procesov ako spätnej väzby činností verejnej správy.

Ako ďalší nástroj reformy verejnej správy s cieľom obmedziť moc byrokracie bola uplatňovaná metóda privatizácie vo verejnom sektore. Výrazne bola táto metóda využívaná v USA a v 80. rokoch 20. storočia vo Veľkej Británii, miernejšie v Holandsku a Francúzsku. Ani privatizácia však nedokázala odstrániť problémy verejného sektora. Ani trh, ani štát nie sú dokonalými systémami. Nemožno presunúť určitú aktivitu z jedného sektora do druhého bez toho, aby sa zvažila povaha konkrétnej aktivity, výhody a nevýhody jej realizácie v jednom či v druhom sektore. Privatizácia prirodzených monopolov by mala byť doplnená o opatrenia na zachovanie konkurenčného prostredia, pretože v konečnom dôsledku by mohla znamenať len premenu verejného monopolu na súkromný.

Ďalším problémom uskutočňovania reformy verejnej správy v krajinách OECD je technické spracovanie reformných programov, ktoré často nerešpektuje požiadavku nadväznosti čiastkových cieľov a jasného definovania vzťahu cieľov a nástrojov k ich dosahovaniu. Problémy sa vyskytujú i vo fáze implementácie reformných opatrení, mnohokrát neexistujú ukazovatele úspešnosti ich realizácie. Chýba systém spätnej väzby, orientácie na občana ako na aktívny prvok systému verejnej správy.

Riešenie problému navrhuje teória samoriadenia (Self-Management) verejných inštitúcií, sledujúca vytvorenie podmienok dosahovania ekonomickej výkonnosti (Gallouj, 2002; Blazevic, Lievens, 2004; Manusson et al., 2003) organizácií vo verejnom sektore s orientáciou na občana nielen ako na spotrebiteľa verejnej služby, ale aj ako na spolutvorcu obsahu služby (co-creation) (Gruner, Homburg, 2000; Alam, 2006) aktívne participujúceho v procese jej poskytovania (co-production) (Gallouj, 2002; Blazevic, Lievens, 2004; Manusson et al., 2003).

Napriek uvedeným problémom so zavádzaním reformy verejnej správy vo vyspelých krajinách priniesol tento proces množstvo cenných skúseností, najmä pre krajiny, ktoré prechádzajú procesom reformy verejnej správy – postkomunistické krajiny strednej a východnej Európy.

Napriek rozdielnym východiskám reforiem v týchto krajinách dnes môžeme tvrdiť, že poňatie ich reforiem je, čo sa týka rétoriky, často podobné ako u západných štátov. Reformné procesy v tzv. vyspelých západných demokraciách a tranzitívnych krajinách nie sú však homogénne. Aj keď

existujú spoločné princípy verejnej správy dané Európskym správnym priestorom (European Administrative Space) ako princípy spoľahlivosti a predvídateľnosti, zodpovednosti, participácie, hospodárnosti, účinnosti, konzistencie a profesionálnosti (Špaček, 2016), hľadanie ciest, ako v praxi tieto princípy realizovať, sa môže medzi jednotlivými krajinami výrazne líšiť. Základná odlišnosť reforiem verejnej správy v postkomunistických krajinách v porovnaní s realizáciou reforiem vo vyspelých demokraciách je skutočnosť, že prebehli bez ukončenia procesov tvorby politickej demokracie a vytvorenia legislatívnych, ekonomických a organizačných predpokladov pre implementáciu princípu účinnosti do verejnej správy (Bouckaert et al., 2008; Kisner, Vigoda-Gadot, 2017; Pollitt, Bouckaert, 2004, 2011, 2017).

Nosnými témami na začiatku realizácie reforiem bola demokratizácia – obnovenie a rozvíjanie praxe nástrojov demokracie po páde totalitného režimu. Decentralizácia rozhodovania v oblasti riadenia verejnej správy a predovšetkým posilnenie miestnej samosprávy ako špecifického výrazu demokracie sa stali kľúčovými úlohami reformy politického a administratívneho systému v štátoch strednej a východnej Európy po roku 1990. Jedným z hlavných výsledkov reformy bolo zrušenie monopolu centrálnej úrovne verejnej správy na rozhodovanie o otázkach priamo spojených s miestnym rozvojom. Decentralizácia však sama o seba negarantuje vyššiu kvalitu verejnej správy. Ešte nedávno dominovali názory, že miestne samosprávy sú v štátoch strednej a východnej Európy stále niečím novým a občania sa stále musia ešte učiť podieľať sa na správe vecí verejných.

Dôležitým cieľom reforiem verejnej správy v krajinách strednej a východnej Európy bola tiež depolitizácia a profesionalizácia úradníkov, a to na všetkých úrovniach verejnej správy. V období komunizmu štátna služba nebola „profesionálna“, pretože nevyžadovala zvláštne vzdelanie alebo schopnosti a nepôsobila v súlade s etickými štandardami. Výber a postup zamestnancov bol sprevádzaný v súlade s lojalitou ku komunistickým myšlienkam a osobnými vzťahmi s priamymi nadriadenými. Profesionálna etika úradníkov sa rovnala oddanosti komunistickej ideológii a na určitom stupni kariérneho postupu sa úradník častokrát musel stať členom komunistickej strany. Osobné hodnotenie, ak vôbec existovalo, bolo len symbolické a súviselo s ideológiou. Zamestnanci štátnych inštitúcií neboli motivovaní k efektívnemu poskytovaniu verejných služieb v rozsahu a kvalite zodpovedajúcej potrebám občanov (Špaček, 2016).

Žiaľ ani reformné procesy verejnej správy v postkomunistických krajinách strednej a východnej Európy nepriniesli v tejto oblasti výrazné zmeny. Reforma personálneho riadenia vo verejnej správe nepatrila k politickým prioritám v žiadnej krajine tohto regiónu (Randma, 2003; Nemec, 2008). Podobne je tomu aj v prípade finančného riadenia vo verejnom sektore, kde stále podľa Nemca (1997 a 2008) v tejto oblasti dominujú prvky finančného riadenia minulého režimu – inkrementálne a krátkodobé rozpočtovanie, brutto rozpočtovanie, subjektívne a netransparentné alokácie zdrojov, dôraz viac na kontrolu zhody a výstupu ako na kontrolu výsledku. To spôsobuje výrazné spomalenie celého procesu reformy verejnej správy a tiež to vedie finančných manažérov vo verejných organizáciách k uplatňovaniu nasledujúcej „klasickej rozpočtovej stratégie“: požaduj viac zdrojov, než potrebuješ, tvoja požiadavka bude určite ukrátená, utrať všetky alokované zdroje do konca rozpočtového obdobia, keď nie je možný transfer do nasledujúceho obdobia (keď ušetríš, riskuješ zníženie limitu v nasledujúcom období), lobuj celé rozpočtové obdobie za pridelenie dodatočných zdrojov.

Nenaplnenie cieľov v oblasti personálneho a finančného riadenia verejnej správy v krajinách strednej a východnej Európy má svoj dôvod aj v legalistickej podobe realizácie reforiem, kedy reforma bola poňatá ako zmena zákonov a nevenovala sa pozornosť politickým, ekonomickým a organizačným podmienkam, ktoré ovplyvňovali procesy zavádzania princípov modernej verejnej správy do praxe (Dunn, Staroňová, Pushkarev, 2006). Reformné zmeny v postkomunistické krajiny strednej a východnej Európy boli realizované princípom zhora na dol, teda opačným ako v západných demokraciách, kde realizácii reformy predchádzalo jej prijatie občanmi. Navyše veľa reformných opatrení v krajinách strednej a východnej Európy mala charakter prístupu „pokus – omyl“ a ich výsledky boli ovplyvnené vysokou mierou korupcie v týchto krajinách.

Skúsenosti teda poukazujú na skutočnosť, že žiaden zo spomínaných prístupov k reforme verejnej správy (zachovanie tradičného systému verejnej správy, umiernená manažérska reforma, New Public Management, Governance) nie je možné automaticky aplikovať na podmienky Českej republiky a Slovenska bez zohľadnenia špecifických politických, ekonomických a spoločenských podmienok. Dokumentuje to teoreticky obsah jednotlivých prístupov k reforme verejnej správy, ktorý popisuje nasledujúci text.

New Public Management

V rámci reformných procesov verejnej správy možno považovať vznik konceptu „New Public Management“ za najvýznamnejší moment vo vzťahu k poskytovaniu verejných služieb. New Public Management (NPM) možno voľne preložiť ako nové riadenie organizácií verejnej správy. NPM, ako riadenie organizácií verejnej správy orientované na služby, sa stal heslom a nástrojom riadenia správy vecí verejných v 90. rokoch 20. storočia s cieľom zvýšiť efektívnosť a kvalitu vo verejnom sektore, dosiahnuť efektívne a účinné poskytovanie verejných služieb, zaistiť sociálne garancie občanom. Jeho korene však siahajú do omnoho skoršieho obdobia a za kolísku jeho vzniku sa považuje USA. Vzniku a rozvoju myšlienok NPM predchádzala vlna verejného obstarávania tovarov a stavebných prác verejnými organizáciami zo súkromného sektora v 70. rokoch 20. storočia. V tomto období absentovalo vo verejnom sektore akékoľvek systémové riadenie zmluvných vzťahov medzi verejným a súkromným sektorom, čo viedlo k mnohým neúspechom v tejto oblasti. Tieto problémy, ako aj masívny nárast verejného obstarávania nielen výrobkov súkromného sektora, ale aj pravidelných dodávok verejných služieb, viedli k nevyhnutným zmenám v oblasti riadenia verejnej správy v podobe NPM vychádzajúceho z princípov reorganizácie verejnej správy tak, ako ich popisujú vo svojej práci „Reinventing Government“ autori Osborne a Gaebler (1993, s. 387)¹.

Osborne a Gaebler vo svojej práci tvrdia, že verejná správa by mala:

1. riadiť, nie prikazovať,
2. umožniť komunitám riešiť vlastné problémy, nie jednoducho poskytovať služby,
3. podporovať konkurenciu, nie monopolné prostredie,
4. byť riadená prostredníctvom cieľov,
5. orientovať sa na výsledky, nie na náklady,
6. naplňať požiadavky občanov ako zákazníkov, nie požiadavky byrokracie,
7. sústrediť sa na tvorbu finančných zdrojov, nie na ich míňanie,
8. sústrediť sa na prevenciu kríz, nie na ich následné riešenie,

¹ Názov publikácie, ktorá bola v tomto období v USA bestsellerom, prevzalo Hnutie za reorganizáciu verejnej správy v období Clintonovej vlády. Na jeho čele stál viceprezident Al Gore (Cooper, 2003, s. 45).

9. decentralizovať právomoci,
10. uprednostniť riešenie problémov s využitím kapacít súkromného sektora a trhových princípov pred riešením prostredníctvom verejných programov.

Prístup New Public Management odporúča uplatňovanie organizačných a štrukturálnych nástrojov podporujúcich decentralizáciu riadiacich, rozhodovacích a kontrolných procesov, dereguláciu, demonopolizáciu a využitie kapacít súkromného sektora v systéme zabezpečovania verejných služieb (Alonso, Clifton, Díaz-Feuntes, 2013).

Medzi takéto nástroje patrí napr. vytvorenie širokej škály možností alternatívneho poskytovania verejných služieb – priestoru pre realizáciu rôznych foriem partnerstva verejného a súkromného sektora v tejto oblasti. „New Public Management vyjadruje uplatňovanie metód a techník súkromného sektora v poskytovaní verejných služieb“ (Lane, 2000, s. 3).

Rozsah uplatnenia koncepcie NPM v rámci reformy riadenia verejnej správy v rôznych krajinách sa líši nielen z dôvodu rozdielnych historických základov verejnej správy, ale aj z dôvodu obáv z možných rizík spojených s tvorbou konkurenčného prostredia vo verejnom sektore (na jednej strane krajiny ako Austrália a Nový Zéland aktívne uplatňujúce NPM, na druhej strane je tradičné byrokratické Francúzsko).

New Public Managementom, alebo inak povedané zavádzaním nástrojov a techník riadenia a rozhodovania typických pre súkromný sektor do verejného sektora, sa zaoberajú viacerí autori: Osborne, P. S.; Pollitt, Ch.; Hood, Ch.; Aucoin, P.; Jackson, C. V.; Bouckaert, G.; Lane, J. E.; Walsh, K.; De Vries, J.; Dimeski, B.; Greve, C.; Reiter, R.; Klenk, T. Z ich prác vyplýva, že aplikácia manažérskych nástrojov súkromného sektora vo verejnom sektore má na jednej strane mnohé prínosy v oblasti efektívnosti a kvality jeho fungovania, ale rovnako je spojená s určitými rizikami, a nemožno ju teda automaticky považovať za všeliak na všetky problémy verejného sektora (Alonso, Clifton, Díaz-Fuentes, 2013; De Vries, 2010; Reiter, Klenk, 2018).

Všeobecne sa za základné črty NPM podľa viacerých autorov – Mierlo (1997, s. 30–45), Nemec (2000, s. 91–92) – považujú nasledujúce:

- presun od politiky k riadeniu (na báze ekonomickej analýzy nákladov a prínosov, t.j. pracovníci verejnej správy by si mali plne uvedomiť, aké náklady si každý ich čin vyžaduje, a to podľa možnosti predtým, ako prijmú rozhodnutie o jeho realizácii; delegovanie výkonných právomocí),

- presun od pyramídových organizačných štruktúr k štábnym (viacero autonómnych organizácií nadviaže pracovné zmluvné vzťahy s príslušnými ministerstvami),
- presun od klasického plánovania k strategickým činnostiam,
- presun od procesne orientovanej správy k správe orientovanej na výsledky (dôraz kladený na výkonové ukazovatele, definovanie výkonov, ktoré majú byť dosiahnuté, a ich žiaducich účinkov, zlepšovanie kvality),
- presun od uniformného poskytovania verejných služieb k ich individualizácii (zákazník nahrádza občana, produkčný postup sa dá etapizovať a jednotlivé jeho fázy môžu byť realizované súkromným sektorom),
- tlak na znižovanie nákladov (pri zachovaní kvality a príp. kvantity výstupov, „value for money“),
- presun od vlastníctva majetku k riadeniu vlastníctva (podnikateľské účtovníctvo, privatizácia v prípade efektívnejšieho poskytovania súkromným sektorom),
- controlling (rôzne formy verejnej kontroly pravidelne preverujú činnosť verejnej správy a jej dôsledky a navrhujú, pokiaľ je to nutné, možné zlepšenia).

Zo základných črt NPM sa dajú vydedukovať jeho ciele:

- orientácia na účinky poskytovanej služby,
- orientácia na občana ako zákazníka,
- orientácia na nákladovú efektívnosť,
- orientácia na výsledok (výstupy v podobe verejných služieb).

NPM obyčajne označuje manažérsky prístup k reforme verejnej správy orientovaný na zákazníka, resp. občana, a kladúci zvýšený dôraz na zodpovednosť verejnej správy za výsledky jej činnosti.

Postupná/prírastková reforma verejnej správy a umiernený manažerizmus

Postupná reforma verejnej správy je založená na „tradičnom modeli verejnej správy. Podľa tohto modelu sa verejná správa a súkromný manažment považujú za podstatne rozdielne“ (Coombes, Verheijen, 1994, s. 4–6).

Prístup postupnej/prírastkovej reformy verejnej správy je uplatňovaný v krajinách s historicky dlhodobou tradíciou centralistického štátu (Francúzsko). Reformné opatrenia smerujú k postupnej zmene monopolistického správneho aparátu, a to najmä v oblasti jeho hierarchickosti a koordinovanosti. Pri rozhodnutiach ústrednej štátnej správy je potláčaná unilaterálnosť a uniformita. Rozširuje sa priestor pre rozhodovanie miestnej štátnej správy a samosprávy (Rhodes, 2016).

Napriek niektorým pozitívnym reformným zmenám (rast manažérskych zručností zamestnancov verejnej správy, zlepšenie externej a internej komunikácie vo verejnej správe) reformné opatrenia uplatňované „zhora nadol“ sú poznačené zvykom ústredného príkazu, čo nevytvára dostatočný priestor pre dobrovoľnú spoluprácu subjektov verejnej správy pri reforme verejnej správy. Niektorí autori uvádzajú ako ďalšie negatíva tohto prístupu k reforme verejnej správy nekoherentnosť a rigidnosť reformných opatrení. Správne systémy založené na klasickom modeli verejnej správy sú vo všeobecnosti kritizované vzhľadom na svoju neúčinnosť, nevykonnosť, netransparentnosť a obmedzenú mieru demokratickej kontroly na úkor hierarchickej kontroly (Gualmini, 2008).

Naopak pozitívnym prvkom klasického modelu verejnej správy, a teda aj faktorom, ktorý by mohol pozitívne ovplyvniť jeho implementáciu v transformujúcich sa krajinách, je vysoká stabilita pracovných miest a vysoká ochrana štátnych zamestnancov pred politickým vplyvom, čo je v nestálej politicko-ekonomickej situácii týchto krajín výrazným pozitívom.

Ekonomicko-politické zmeny realizované v transformujúcich sa krajinách po rozpade socialistického zriadenia do značnej miery narušili systém verejnej správy, dovtedy fungujúci podľa klasického modelu. Smerovať reformné kroky týmto smerom by teda znamenalo najprv obnoviť systém verejnej správy fungujúci podľa klasického modelu.

Stratégia umierneného manažerizmu vo svojom zmysle predstavuje stred medzi radikálnou stratégiou reformy (NPM) a prírastkovou/postupnou stratégiou reformy (Greve, 2012). Neodmieta úplne klasický model verejnej správy, ale jeho platnosť vo vzťahu k niektorým časťami verejného sektora považuje za spornú.

Tento prístup k reforme verejnej správy je charakteristický pre krajiny so silným tlakom politického systému na rast úlohy štátu v ekonomike, čo je spojené s historicko-kultúrnym vývojom sociálnych záruk v spoločnosti a snahou politikov udržať si preferencie voličov (Írsko, Holandsko).

Vysoká politická kontrola sa stáva brzdou radikálnych reformných opatrení charakteru NPM a realizujú sa postupné zmeny v systéme verejnej správy. Výraznou reformnou snahou je zavádzanie techník strategického manažmentu do systémov rozhodovania a riadenia verejných inštitúcií. Na rozdiel od postupnej reformy verejnej správy, ktorá zavádzanie rozhodovacích a riadiacich techník súkromného sektora do verejného sektora odmieta, prístup umierneného manažerizmu sa snaží tieto techniky v určitých oblastiach verejného sektora implementovať (Gualmini, 2008; Rhodes, 2016). Ide o kombináciu klasického modelu verejnej správy a manažérskych princípov. Manažérske prvky sú uplatňované v reformných opatreniach smerujúcich do oblasti rozhodovania a riadenia vo verejnej správe, ale súčasne zostáva zachovaný tradičný systém verejnej správy. Viditeľné sú snahy o redukciu veľkosti verejnej správy a zlepšenie jej koordinácie. Ďalšími výraznými prvkami prístupu umierneného manažerizmu sú decentralizácia právomocí a snahy o zvýšenie verejnej zodpovednosti zamestnancov štátnej správy, ktorá je v klasickom modeli verejnej správy vďaka hierarchickej kontrole nízka. Napriek reformným snahám sa umiernený manažerizmus snaží zachovať prednosti tradičného modelu verejnej správy, a to stabilitu pracovných miest štátnych zamestnancov a ich ochranu pred politickým vplyvom (Hogan, Howlett, 2015).

Spomínaný prístup k reforme verejnej správy by mohol byť v transformujúcich sa a novo transformovaných krajinách (teda aj v prípade Slovenska) akceptovateľný, len ak by bola zaručená dostatočná ochrana pred politizáciou štátnej správy. U väčšiny krajín však pre takýto druh ochrany nie sú vytvorené dostatočné legislatívno-inštitucionálne predpoklady.

Pozitívnym prvkom umierneného manažerizmu ako prístupu k reforme verejnej správy, ktorý by sa vo svojich reformných opatreniach malo snažiť prevziať aj Slovensko a Česká republika, je snaha o zvýšenie verejnej kontroly dodržiavania definovaných štandardov kvality poskytovaných verejných služieb spojená s rastom efektívnosti zabezpečovania týchto služieb.

Governance

Na určité limity prístupu k reforme verejnej správy založenom na trhovách princípoch a manažerizme (New Public Management, NPM) reaguje ďalší z prístupov k reforme verejnej správy, označovaný ako Governance. Tento termín je pomerne ťažko preložitelný do slovenčiny, ale najčastejšie sa

používajú termíny „dobré vládnutie“ alebo „dobrá správa“ spájané so spôsobom riadenia/správy vecí verejných (Hughes, 2010). Základným motívom governance ako prístupu k riadeniu verejnej správy je uplatňovanie požiadavky orientácie na občana ako na aktívny prvok systému fungovania verejnej správy s cieľom posilniť participáciu občana na správe vecí verejných. Priblíženie sa verejnej správy občanovi sa často spája aj s označením „good governance“ (Drechsler, 2005; Osborne, 2010; Klimovský, 2010; Dimeski, 2019) s dôrazom na princípy demokracie a občianskej participácie v procesoch rozhodovania o verejných záležitostiach. Dokladuje to aj dokument OECD (1999) *European Principles for Public Administration*, ktorý upozorňuje na dodržiavanie demokratických hodnôt, etiky a rešpektovanie zásad právneho štátu zo strany pracovníkov verejného sektora s cieľom zvýšiť efektívnosť, výkonnosť a transparentnosť verejnej správy.

Pre good governance ako reakciu na limity čisto manažérskeho prístupu NPM sa v literatúre začalo používať aj označenie „New Public Governance“ (NPG) (Osborne, 2010; Dimeski, 2019). New Public Governance reaguje na slabé miesta NPM v procesoch tvorby verejnej politiky a zároveň čerpá z tohto manažérskeho prístupu k riadeniu verejnej správy pozitívne skúsenosti zo samotného výkonu verejnej politiky. Efektívnosť a kvalita výkonu verejnej správy ostávajú naďalej dôležitým prvkom, ale sú rozširované o ďalšie princípy transparentnosti a občianskej participácie, ktoré by mali byť pri výkone verejnej správy rešpektované (Pollitt, Bouckaert, 2011; Bumgarner, Newswander, 2012). Podľa Osborna (2010) NPG reaguje na súčasné výzvy tvorby, implementácia a vyhodnocovanie verejnej politiky, ktoré čisto manažérsky prístup NPM nerešpektoval dostatočne predovšetkým svojím zameraním sa na vnútorné procesy riadenia verejných organizácií (Hughes, 2010) výrazne ovplyvnené princípmi súkromného manažmentu. Argyriades (2003, s. 525) to dokladuje: „Financie a ekonómia úplne zatienili politológiu, filozofiu, právo v teórii a praxi verejnej správy. Kult flexibility a uprednostňovania výsledkov pred procesom, podporovaný NPM, priniesol negatívne výsledky. Verejný duch, súcit a tolerancia, rovnosť, solidarita a zdieľaná zodpovednosť (pozn. ako určité tradičné hodnoty verejnej správy) nemajú v tomto novom ‚hodnotovom‘ systéme žiadne miesto, v tomto systéme, kde ‚sloboda‘ a ‚demokracia‘ existujú vedľa sociálneho darvinizmu.“ Dôvodom takéhoto zlyhania NPM je v ňom často uplatňovaný princíp apolitizmu – dobré riadenie inštitúcií verejnej správy a verejného sektora by malo byť apolitické (Gregory, 2007).

Roubana a kolegovia (1999) upozorňujú, že NPM vníma občanov viac v ekonomickej dimenzii ako na platcov daní a zanedbáva sociálne a politické dimenzie občianstva. Smer NPM stavia občanov do príliš úzkej pozície spotrebiteľa/konzumenta a cena služby je závislá na jeho kúpnej sile. Zatiaľ čo kupujúci, tak predávajúci si môžu navzájom vybrať jeden druhého, prístup občana ku službám poskytovaným štátom je naopak založený na právach a potrebách (Argyriades, 2003). Podľa Taylora (2002) marketizácia v duchu NPM v Spojenom kráľovstve prehĺbila problém sociálnej exklúzie. Občania boli v duchu NPM vnímaní ako užívatelia služieb a ich úloha ako členov komunít, ktorí sa vyjadrujú ku kvalite života a podieľajú sa na obsahu verejnej politiky a jej výkone, bola podceňovaná (Bowaird, Löffler, 2003; Reiter, Klenk, 2018). Na základe tejto kritiky požaduje prístup governance renesanciu statusu občana a demokratické riadenie vo verejnom sektore, tzv. väčšie zapojenie občanov do riadenia inštitúcií verejného sektora a interaktívnych riešení sociálnych problémov formou partnerstiev verejného, súkromného a tretieho sektora (Kooiman, 1999, in Hughes, 2000; Bumgarner, Newswander, 2012).

1.2 Alternatívne prístupy k poskytovaniu verejných služieb, kontrahovanie služieb vo verejnom sektore

Vzťah verejného, súkromného a tretieho sektora sa vyvíja v kontexte reforiem verejnej správy prebiehajúcich najmä od konca minulého storočia až po súčasnosť. Keďže ani byrokratický systém založený na riadiacom vzťahu verejného sektora k súkromnému, ani systém založený na konkurenčnom vzťahu sektorov sa v poskytovaní verejných služieb neosvedčil (Bouckaert, Pollitt, 2000; Lane, 2000; Donahue, 1989; Green, 2002; Hefetz, Warner, 2004), novým trendom sa stali „New Public Governance“ a partnerstvo verejného, súkromného (vrátane neziskového) sektora a aktívna participácia občana v procese zabezpečovania služieb (Andersen, Spejl-kavik, Henriksen, 2008; Sorensen, 2014).

Reformné zmeny riadenia verejnej správy v oblasti prístupov k poskytovaniu verejných služieb vo vyspelých ekonomikách vyjadruje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 1 Reformné zmeny riadenia verejnej správy v oblasti prístupov k poskytovaniu verejných služieb

Obdobie	Vzťah verejného a súkromného sektora	Znaky systému verejných služieb
do 70. rokov 20. storočia	riadiaci a kontrolný	Centralizácia Monopolizácia Regulácia Procesne orientované riadenie Uniformné poskytovanie služieb Tradičné prístupy k poskytovaniu verejných služieb – interné formy
70. až 80. roky 20. storočia	konkurenčný	Decentralizácia Demonopolizácia Výkonovo orientované riadenie Individualizácia v poskytovaní služieb Vznik nových moderných, tzv. alternatívnych prístupov k poskytovaniu verejných služieb
prelom 20. a 21. storočia	partnerský	Decentralizácia Demonopolizácia Deregulácia Riadenie orientované na účinky Individualizácia v poskytovaní služieb Rozvoj alternatívnych prístupov k poskytovaniu verejných služieb vo forme partnerstiev verejného, súkromného, tretieho sektora Participácia občana v procese tvorby obsahu služby (co-creation) a v procese zabezpečovania služieb (co-production)

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Reformné kroky smerujúce k zníženiu verejných výdavkov (najmä v západných ekonomikách) a transformácii centralizovaného systému služieb vo verejnom sektore (najmä v transformujúcich sa ekonomikách a novo transformovaných ekonomikách) s cieľom zefektívniť zabezpečovanie služieb viedli k demonopolizácii, decentralizácii a deregulácii systému služieb vo verejnom sektore (Lacasse, 1992; Péteri, Horváth, 2001; Sclar,

2000; Smith, 1996; Walsh, 1995) a implementácii nových alternatívnych prístupov k poskytovaniu služieb vo verejnom sektore (Alternative Service Delivering Arrangements – ASDA) ako rôznych foriem partnerstva verejného a súkromného sektora v tejto oblasti (Digler, Moffett, Struyk, 1997; Donahue, 1989; Green, 2002; Hefetz, Warner, 2004; Hirsch, 1991; Miranda, Andersen, 1994; Andersen, Spejlkavik, Henriksen, 2008; Sorensen, 2014).

Podľa Osborna (2002) „New Public Governance“ NPG má reagovať na nové požiadavky poskytovania verejných služieb v 21. storočí zohľadnením:

- sociálno-politickej roviny existujúcich inštitucionálnych vzťahov v spoločnosti,
- úrovne spolupráce aktérov verejnej politiky,
- štruktúry verejnej správy,
- mechanizmov externého zabezpečovania služieb,
- existujúcej úrovne spolupráce medzi verejnými organizáciami.

Spomínané požiadavky Osborne opiera o teóriu „plural and pluralisted“, ktorá zdôrazňuje partnerstvo verejného, súkromného a neziskového sektora v poskytovaní verejných služieb.

Niektoré inovácie a mechanizmy vládnutia (Governance innovation), s ktorými sa v praxi poskytovania verejných služieb pracuje, podľa Moorea a Hartleya (2010) jasne ukazujú, že dochádza k prekonávaniu hranice verejných organizácií a vytváraniu produkčných systémov založených na partnerstvách, ktoré stavajú na nových zdrojoch financovania, materiálu a ľudskej energie a redistribujú právo definovať a posudzovať hodnoty toho, čo je vyprodukované.

Prístupy k riadeniu verejnej správy a v nich uplatňované princípy popísané v predchádzajúcom texte sa podľa viacerých autorov (Burns, Stalker, 2001) premietajú do modelov poskytovania verejných služieb. Stručne ich sumarizuje tabuľka 2.

Tabuľka 2 Prístupy k riadeniu verejnej správy a ich princípy uplatňované v poskytovaní verejných služieb

	Byrokratický prístup	New Public Management	New Public Governance
Primárne teoretické základy	Politická teória	Ekonomická teória	Demokratická teória
Prevažuje racionalita, súvisiace modely ľudského chovania	Politická racionalita, „administrative man“	Ekonomická racionalita „economic man“, vlastné záujmy	Strategická racionalita, multi-racionalita (politická, ekonomická, organizačná)
Verejný záujem	Politicky vymedzený a právne vyjadrený	Vyjadrený zoskupovaním individuálnych záujmov	Výsledok dialógu o zdieľaných hodnotách
Komu sú štátny zamestnanci zodpovední?	Klient a volič	Zákazník	Občan
Rola vlády	Prikazovať (projektovanie a implementácia politiky zameranej na jediný politicky definovaný cieľ)	Riadiť (chová sa ako katalyzátor trhovej sily)	Slúžiť – pomáhať (vyjednávať záujmy medzi občanmi a komunitnými skupinami, vytvárať zdieľané hodnoty)
Mechanizmy pre dosahovanie cieľov	Prostredníctvom vládnych organizácií	Cez súkromné nevládne organizácie	Vytváranie koalícií verejných, nevládnych a súkromných agentúr za účelom naplnenia zdieľaných potrieb
Prístup ku zodpovednosti	Hierarchický – správcovia zodpovedajú demokraticky zvoleným politickým vodcom	Trhovo riadený – hromadenie individuálnych záujmov s výsledkami pre širokú skupinu zákazníkov	Mnohostranný štátny zamestnanci zodpovední k právu, hodnotám spoločnosti, politickým normám, štandardom a záujmom občanov
Právomoci úradníkov	Obmedzené právomoci	Široké, naplniť podnikateľské ciele	Právomoci obmedzené a zodpovedné
Predpokladaná organizačná štruktúra	Byrokratická organizácia označená top-down riadením	Decentralizované verejné inštitúcie	Kolaboratívna štruktúra, externá a interná spolupráca
Predpokladaný motivačný základ štátnych zamestnancov/poskytovateľov	Plat, výhody	Podnikateľský duch, ideológia znižovania vlády	Verejná služba, túha prispieť ku spoločnosti

Zdroj: Spracované podľa Linhartová (2017).

Kľúčovými sa stali otázky:

1. Patrí vôbec uvedená služba do verejného sektora, alebo by mala byť zabezpečovaná skôr na základe individuálnej zodpovednosti?
2. Ak ide o službu verejnoprospešného charakteru, aký je najvýhodnejší spôsob jej financovania?
3. Ak sa má služba verejne financovať, aká je najvhodnejšia forma jej produkcie?

Pred začiatkom realizácie zásadných zmien vo fungovaní verejného sektora koncom minulého storočia sa v podstate za samozrejmé pokladalo, že štát svoje aktivity financuje a zároveň aj realizuje. Skúsenosti však ukázali, že tento prístup je spojený s vysokým potenciálom neefektívnosti (Hodge, 2000; Sclar, 2000; Brudney, et al., 2005; Sorensen, 2014). Skutočnosť, že štát musí byť z určitých dôvodov poskytovateľom služby, ešte neznamená, že štát musí túto službu aj produkovať a financovať (Savas, 1987, s. 35).

Platí to rovnako pri verejných službách, ktoré majú charakter kolektívnych statkov², ako aj pri pomocných/podporných službách, ktorých zabezpečenie je nevyhnutné pre chod verejných organizácií poskytujúcich verejné služby (napr. upratovanie, správa a údržba budov, stravovanie zamestnancov, doprava, správa informačných technológií, bezpečnostné služby). Externalizácia produkcie verejných služieb a pomocných služieb zabezpečujúcich chod verejných organizácií, teda kontrahovanie služieb vo verejnom sektore, bude hlavným predmetom nášho záujmu.

Kontrahovanie patrí medzi najčastejšie uplatňované alternatívne prístupy/formy poskytovania služieb vo verejnom sektore ASDA (Miranda, Andersen, 1994; Nemec, Wright, 1997; Prager, 1994; Seidenstat, 1999; Petersen, Hjelm, Vrangbaek, 2018; Bel, Rosell, 2016). Nasledujúci text preto priblíži podstatu ASDA.

² Kategóriu kolektívneho statku definuje Samuelson (1954) vo svojej základnej ekonomickej teórii súkromného a kolektívneho statku, ale aj ďalší autori, napr.: Bailey (1987); Benčo a Kuvíková (2011); Bowers (1974); Brown a Jackson (1990); Halásek (2008); Hamerníková a Kubátová (2000); Singer (1972), ako statky, ktorých spotreba má nedeliteľný charakter (medzi spotrebiteľmi neexistuje konkurencia) a/alebo z ktorých spotreby nie je možné technicky a/alebo nie je vhodné ekonomicky vylúčiť.

V systéme alternatívneho/externého zabezpečovania služieb vo verejnom sektore sa oproti tradičným/interným formám mení rozdelenie funkcií „poskytovateľa služby“ a „producenta služby“.

V postavení poskytovateľa služby vystupuje verejná autorita (označujeme ju aj ako verejná inštitúcia – subjekt verejnej správy), ktorá nesie politickú zodpovednosť za zabezpečenie služby v zodpovedajúcom rozsahu a kvalite vzhľadom k verejným potrebám (povinnosť verejnú službu zabezpečovať jej ukladá legislatíva a s naplnením tejto povinnosti je spojené aj hospodárne fungovanie samotnej verejnej organizácie, teda efektívne zabezpečenie pomocných služieb). Verejná inštitúcia má viacero možností, ako naplniť túto zodpovednosť – viacero foriem zabezpečovania služieb, ktoré sa navzájom líšia typom producenta a zdrojmi financovania služby.

Formy zabezpečovania služieb teda možno rozdeliť na dve základné skupiny (Miranda, Andersen, 1994; Nemec, Wright, 1997; Prager, 1994; Seidenstat, 1999; Petersen, Hjelmar, Vrangbaek, 2018; Bel, Rosell, 2016):

1. Tradičné – interné formy, kedy poskytovateľ služby zároveň plní funkciu producenta a službu aj financuje.
2. Alternatívne – externé formy, kedy je funkcia poskytovania a produkcie oddelená (poskytovateľ služby, t.j. verejný subjekt nie je zároveň priamym producentom služby), funkcia financovania nemusí, ale môže prislúchať poskytovateľovi (napr. niektoré z projektov partnerstva verejného a súkromného sektora v oblasti infraštruktúry sú financované súkromným partnerom, či financovanie služby stravovania zamestnancov je kryté nielen z verejného rozpočtu organizácie, ale aj z platieb zamestnancov).

V postavení producenta verejnej služby vystupuje organizácia (môže byť verejnoprávneho, ale aj súkromnoprávneho charakteru), ktorá realizuje samotnú produkciu služby. Môže mať ziskový aj neziskový charakter. V alternatívnych prístupoch k poskytovaniu verejných služieb, kedy je realizovaná externá forma zabezpečovania služby, v postavení producenta môže vystupovať nielen súkromná zisková či nezisková organizácia, ale aj verejná organizácia (pričom platí, že producent a poskytovateľ nie sú tá istá organizácia, ak by tomu tak bolo, išlo by o tradičný prístup k poskytovaniu služby s aplikáciou internej formy zabezpečovania služby).

Pri voľbe konkrétnej formy zabezpečovania verejnej služby (producenta verejnej služby a zdrojov financovania) by sa mala verejná inštitúcia

(poskytovateľ služby) rozhodovať na základe ekonomického charakteru služby ako aj na základe vplyvu formy zabezpečovania na efektívnosť produkcie a kvalitu služby, mieru zachovania princípu rovnosti v spotrebe tejto služby a možnosť verejnej kontroly produkcie služby. Výber vhodnej formy zabezpečovania verejnej služby, s ohľadom na charakter služby a špecifické potreby a podmienky, v ktorých je služba poskytovaná, ovplyvňuje efektívnosť produkcie a kvalitu zabezpečovanej služby.

V súvislosti s kontrahovaním služieb vo verejnom sektore ako alternatívnym prístupom k poskytovaniu verejných služieb je nevyhnutné zaoberať sa problémom transakčných nákladov, tak ako uvádzajú viacerí autori, Bailey (1995), Stiglitz (1988), Prager (1994), Ferris a Graddy (1991), Brown, Potoski a Van Slyke (2015), Hefetz a Warner, (2012).

Pod pojmom transakčné náklady možno chápať všetky náklady, ktoré sú spojené s realizáciou danej formy partnerstva verejného, súkromného a tretieho sektora mimo produkčných nákladov. Bez vynaloženia transakčných nákladov by sa táto forma partnerstva nikdy nezrealizovala, resp. bez vytvorenia partnerstva by tieto náklady nikdy nevznikli. Všeobecne platná definícia transakčných nákladov doposiaľ nebola uznaná.

Tak ako uvádza Hirsch (1991, s. 56–57), existujú dva typy transakčných nákladov:

1. Náklady spojené so zadaním výzvy na predloženie ponuky služby, s hodnotením predložených súťažných podkladov uchádzačov, s výberom dodávateľa a formovaním zmluvného vzťahu, náklady s ďalším sledovaním a kontrolou externého zabezpečovania služby, vybudovania zariadenia verejnej vybavenosti a infraštruktúry.
2. Existencia transakčných nákladov sa odráža vo vzťahu medzi verejnou inštitúciou a externým dodávateľom.

Je treba si uvedomiť, že náklady spojené s realizáciou zabezpečovania služby prostredníctvom jednej z foriem partnerstva verejného a súkromného sektora predstavujú „súčet samotných nákladov spojených s produkciou služby a transakčných nákladov“ (Williamson, 1986, s. 110). Ak má byť rozhodnutie v prospech partnerstva verejného a súkromného sektora efektívne, potom tieto náklady nesmú prevýšiť ekonomické prínosy uprednostnenia externej formy zabezpečovania nad internou formou zabezpečovania služby.

Výška transakčných nákladov môže kolísať v závislosti od charakteru riadenia partnerských vzťahov a druhu služby, pri ktorej v externom zabezpečovaní vznikajú (Williamson, 1986; Ferris, Graddy, 1991; Hefetz, Warner, 2012). Charakter riadenia vzťahov je ovplyvnený typom verejnej inštitúcie. Williamson (1986, s. 105) tvrdí, že jednoduché riadenie partnerského vzťahu je typické pre verejnú inštitúciu jednoduchšej štruktúry a náročné riadenie vzťahu je pre verejnú inštitúciu zložitejšej štruktúry. Analogicky náročné riadenie vzťahu v prípade verejnej inštitúcie jednoduchšej štruktúry vedie k neopodstatneným transakčným nákladom a jednoduché riadenie vzťahu v prípade verejnej inštitúcie zložitejšej štruktúry k vzniku napätia vo vzťahu. Obmedzenie rastu transakčných nákladov je ovplyvnené účinným riadením partnerského vzťahu, čo v neposlednej miere môže ovplyvniť efektívnosť a kvalitu poskytovania služby.

Výška transakčných nákladov, ktorá je relevantnou pri rozhodovaní verejných inštitúcií o spôsoboch zabezpečovania verejných služieb, je podľa Williamsona (1986, s. 108) ovplyvnená tromi faktormi:

1. špecifickosť verejnej služby,
2. merateľnosť výstupov verejnej služby,
3. frekvencia zadávania verejnej zákazky na zabezpečovanie služby.

Kľúčovými v tomto smere sú prvé dva faktory.

Pri posudzovaní špecifickosti verejnej služby možno logicky predpokladať, že čím je zabezpečovanie služby alebo realizácia investície v oblasti verejnej infraštruktúry externým dodávateľom/súkromným partnerom špecifickejšia, tým sa postavenie súkromného partnera v danej oblasti zabezpečovania verejných služieb stáva výnimočnejším a nadobúda monopolný charakter. Monopolné postavenie zvyhodňuje súkromného partnera pri vyjednávaní v rámci vzťahu s verejným partnerom, čo znamená zvýšené transakčné náklady na strane verejnej inštitúcie.

V prípade merateľnosti výstupov verejnej služby možno identifikovať nepriamo úmerný vzťah medzi výškou transakčných nákladov a merateľnosťou výstupov. Rast transakčných nákladov spôsobuje vznik nákladov na monitorovanie výstupov služby.

Tabuľka 3 predstavuje upravený Williamsonov model, v ktorom sú verejné služby rozdelené podľa spomínaných faktorov do štyroch skupín s rozličným stupňom vhodnosti realizovať službu formou partnerstva so súkromným sektorom vzhľadom na výšku transakčných nákladov.

Tabuľka 3 Klasifikácia verejných služieb podľa faktorov ovplyvňujúcich výšku transakčných nákladov externého zabezpečovania služieb

Merateľnosť výstupov	Špecifickosť verejnej služby/investícií	
	Nízka	Vysoká
Jednoduchá	(A) Merateľné výstupy služieb s konkurenčnou ponukou – odvoz odpadu – odtáhová služba Celkové transakčné náklady nízke	(B) Merateľné výstupy služieb s monopolnou ponukou – dodávky elektrickej energie – dodávky plynu Celkové transakčné náklady priemerné
Náročná	(C) Nemerateľné výstupy služieb s konkurenčnou ponukou – verejné zdravotníctvo – osvetové zdravotnícke programy Celkové transakčné náklady priemerné	(D) Nemerateľné výstupy služieb s monopolnou ponukou – hasiči – polícia Celkové transakčné náklady vysoké

Zdroj: Spracované podľa Brown a Potoski (2002).

Verejné služby zaradené do skupiny A (služby s merateľnými výstupmi a konkurenčnou ponukou) sa vyznačujú nízkou špecifickosťou služby, resp. investícií do infraštruktúry a jednoduchou merateľnosťou výstupov. Nízka špecifickosť investícií zvyšuje konkurenciu v zabezpečovaní vybranej verejnej služby, resp. realizovaní investície v oblasti infraštruktúry, čo zužuje priestor oportunitného konania súkromnému partnerovi pri vyjednávaní s verejným partnerom. Jednoduchá merateľnosť výstupov verejnej služby znižuje náklady na monitorovanie a kontrolu služby. Celkové transakčné náklady sú pri zabezpečovaní verejných služieb tejto skupiny nízke.

Verejné služby zaradené do skupiny B (služby s merateľnými výstupmi a monopolnou ponukou) sú službami s jednoducho merateľnými výstupmi, ale majú špecifický charakter alebo sú spojené s realizáciou špecifických investícií. Často ide o odvetvia služieb, ktorých distribučné kanály majú sieťový charakter (prirodzené monopoly), čo znamená existenciu úspor z rozsahu scale economics. V tomto prípade sú transakčné náklady vzhľa-

dom na jednoduché monitorovanie výstupov služieb nízke, ale poskytovanie služieb je spojené s vysokou špecifickosťou investícií, čo vedie k vzniku bariér vstupu do odvetvia služieb a monopolnému postaveniu producenta služieb so všetkými negatívami monopolu ako takého. Náklady na reguláciu monopolného postavenia producenta v snahe zabrániť zneužívaniu tohto postavenia zo strany súkromného partnera potom zvyšujú transakčné náklady realizácie vybraných služieb formou partnerstva verejného a súkromného sektora.

Verejné služby patriace do skupiny C sa vyznačujú nízkou špecifickosťou, a teda konkurenčnou ponukou, ale náročnou merateľnosťou výstupov, čo opäť zvyšuje náklady na monitorovanie a kontrolu služby.

V skupine D sú zaradené verejné služby s ťažko merateľnými výstupmi vyznačujúce sa špecifickým charakterom, v tomto prípade už zo spomínaných dôvodov dosahujú transakčné náklady realizácie zabezpečovania služieb formou partnerstva verejného a súkromného sektora najvyššiu hodnotu, t.j. je najmenej vhodné zabezpečovať ich externou formou.

V niektorých prípadoch prínosy z úspory produkčných nákladov v prípade zabezpečovania verejných služieb formou partnerstva verejného a súkromného sektora nedosahujú výšku transakčných nákladov vznikajúcich pri realizácii tejto formy zabezpečovania služby. Z uvedeného dôvodu nie je vhodné realizovať tento typ verejných služieb externými formami zabezpečovania a napriek nepopierateľným tvrdeniam o vyššej efektívnosti súkromného sektora pri zabezpečovaní verejných služieb treba naďalej zotrvať pri tradičných prístupoch k poskytovaniu verejných služieb internými formami, t.j. „zabezpečovať ich vo vlastnej réžii“.

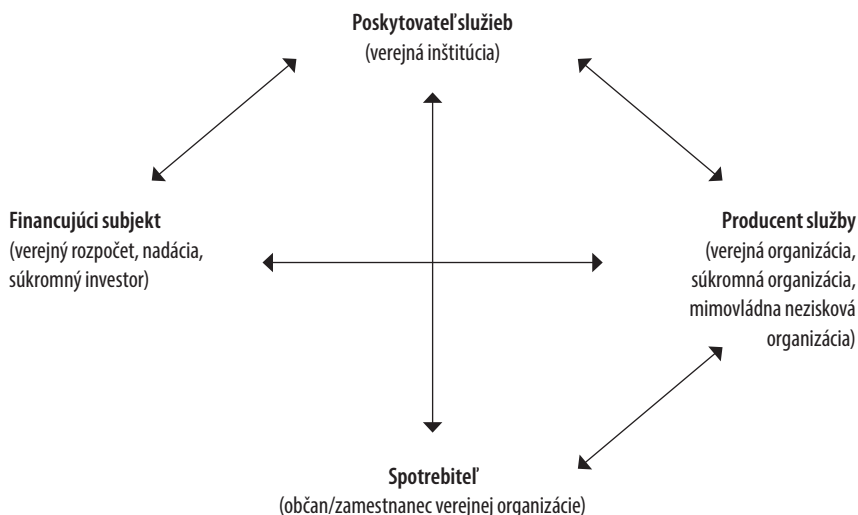
Podľa tabuľky 3 možno konštatovať, že najvhodnejšou skupinou verejných služieb na realizáciu partnerstva verejného, súkromného a neziskového sektora sú služby skupiny A vyznačujúce sa nízkou špecifickosťou a jednoduchou merateľnosťou výstupov. Naopak najmenej vhodnou skupinou služieb v zmysle ich externého zabezpečovania sú služby skupiny D. Verejné služby skupín B a C je vhodné zabezpečovať v partnerskom vzťahu so súkromným sektorom, avšak s dôrazom na voľbu správnej rokovacej stratégie (riziko zložitej merateľnosti výstupov) alebo potrebu adekvátnej regulácie (riziko špecifickosti).

Alternatívne prístupy k poskytovaniu verejných služieb formou partnerstva verejného a súkromného sektora menia postavenie jednotlivých subjektov v systéme zabezpečovania verejných služieb:

1. Poskytovateľovi verejných služieb z legislatívneho vymedzenia jeho právomocí a zodpovednosti vyplýva povinnosť zabezpečiť produkciu adekvátneho rozsahu služieb v zodpovedajúcej kvalite. To však neznamená, že výhradne poskytovateľ musí službu financovať a produkovať.
2. Producent verejnej služby nesie zodpovednosť za samotnú realizáciu produkcie služby pre spotrebiteľa (občana). V postavení producenta môžu fungovať verejné organizácie, ale i súkromné a mimovládne organizácie.
3. Spotrebiteľ (občan pri verejnej službe/zamestnanec verejnej organizácie pri pomocnej službe) služby by v novom systéme alternatívneho zabezpečovania služieb mal mať väčšiu možnosť individuálneho výberu, mal by však aj participovať pri hodnotení a tvorbe ponuky služieb (nahradenia ponukovo orientovaného prístupu v poskytovaní služieb dopytovo orientovaným prístupom). Mal by poznať náklady produkcie služby, čo by zvýšilo racionalitu jeho rozhodovania.
4. Ako zdroj financovania alternatívneho zabezpečovania služieb môžu byť použité prostriedky štátu, nadácie, súkromného investora. Tieto subjekty môžu v procese zabezpečovania vystupovať ako financujúci subjekt. Poskytnuté prostriedky môžu pokrývať náklady spojené s produkciou služieb v plnom rozsahu, alebo môžu vystupovať ako doplnkový finančný zdroj pri viaczdrojovom financovaní verejných služieb.

Vzťahy medzi týmito subjektmi v systéme alternatívneho zabezpečovania služieb vo verejnom sektore znázorňuje nasledovný obrázok 2:

Obrázok 2 Subjekty v systéme alternatívneho zabezpečovania služieb vo verejnom sektore



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Péteri (1997).

Jednotlivé subjekty sú vo vzájomnej interakcii, t.j. existuje medzi nimi systém vzájomných vzťahov:

1. *Vzťah poskytovateľ služby – financujúci subjekt.* Tento vzťah predstavuje vzťah regulácie zo strany štátu v nasledovných oblastiach:
 - a) vládne zásahy v oblasti daní, výdavkov, opatrení týkajúcich sa ekonomických aktivít,
 - b) regulácia podielových daní, miestnych poplatkov, podmienok daňových úľav,
 - c) ako financujúci subjekt môže vystupovať i súkromný investor, v tomto prípade verejná inštitúcia ako poskytovateľ služby musí rešpektovať špecifické požiadavky investora.
2. *Vzťah poskytovateľ služby – producent služby.* Pri alternatívnych prístupoch k poskytovaniu služieb je producentom verejná, mimovládna nezisková alebo súkromná organizácia. Tento vzťah v sebe zahŕňa riadenie poskytovateľom prostredníctvom zmluvných vzťahov, pričom existujú viaceré formy:

- a) Riadenie prostredníctvom zmluvných vzťahov, ktoré v sebe zahŕňa:
- Zmluvu o poskytovaní služieb – celkovo alebo čiastočne.
 - Zmluvu s prevádzkovateľom – bez podielu na zisku alebo s podielom na zisku (verejná inštitúcia zodpovedá za poskytovanie služieb, prevádzkovateľ produkuje služby za určenú pevnú čiastku stanovenú vopred, ak zmluva s prevádzkovateľom upravuje aj jeho podiel na zisku, k stanovenej čiastke sa pripočíta dohodnuté + % zo zisku.
 - Zmluvu o prenájme – za poskytovanie služby zodpovedá organizácia, ktorá službu poskytuje, príjmy z prevádzkovania dostáva nájomca, ktorý platí aj prevádzkové náklady.
 - Koncesnú zmluvu – koncesia na dlhšie časové obdobie. Pri uzatvorení koncesnej zmluvy ide o udelenie výhradného práva poskytovať služby pre určitú oblasť, koncesionár nesie riziká aj všetky kapitálové a prevádzkové náklady. Koncesia je udelená na základe koncesnej listiny. Výška poplatku za rozsah verejnej služby je stanovená tak, aby pokryla kapitálové i prevádzkové náklady + priemerný zisk pre koncesionára.
- b) Forma dohody o financovaní, v rámci ktorej sa stanovuje, že kapitálové náklady na určitú službu bude hradiť verejná inštitúcia, pričom zodpovednosť za investíciu a prevádzkové náklady nesie organizácia, ktorá produkuje verejné služby. V tejto dohode sa stanovuje rozsah a kvalita poskytovanej služby (Davey, Čapková, 1996, s. 23). Pri vytváraní zmluvných vzťahov medzi verejnou inštitúciou a externým producentom služby, na základe ktorých sa zabezpečuje služba, treba zvážiť:
- typ služby,
 - štandardy služby,
 - personálne zabezpečenie služby,
 - kontrolu produkcie služby,
 - transakčné náklady spojené s externým zabezpečovaním služby.
3. *Vzťah financujúci subjekt – producent služby.* Úlohu koordinátora tohto vzťahu a jeho iniciátora by mal na seba preberať poskytovateľ služby v záujme zabezpečovania požadovanej štruktúry služieb v adekvátnom rozsahu k verejným potrebám v prípade verejných služieb, či efektívnemu fungovaniu v prípade pomocných služieb vo verejných organizáciách.

4. *Vzťah producent služby – spotrebiteľ.* Novým prvkom v alternatívnom zabezpečovaní služieb vo verejnom sektore je možnosť individuálneho výberu spotrebiteľa, zvýšenia racionality v jeho rozhodovaní za predpokladu oboznámenia sa spotrebiteľa s nákladmi produkcie služby a jeho podieľaní sa na ich krytí prostredníctvom platieb vo forme užívateľských poplatkov, a to buď priamo producentovi služby, alebo poskytovateľovi služby. Producent zodpovedá za produkciu služby, v stanovenom rozsahu, s kvalitou úmernou cene poskytovanej služby.
5. *Vzťah poskytovateľ služby – spotrebiteľ.* Dodržiavanie stanovených štandardov, ktoré by mali byť obsahom zmluvy medzi producentom a poskytovateľom služby, by mal sledovať poskytovateľ služby. Verejná inštitúcia by mala byť akýmsi koordinátorom vzťahu spotrebiteľ – poskytovateľ a mala by zabezpečiť efektívne fungovanie tohto vzťahu. Obsahu tohto vzťahu sme sa dotkli v opisoch predchádzajúcich vzťahov, pretože všetky subjekty v sledovanom systéme sú vo vzájomnej interakcii a jednotlivé vzťahy medzi nimi sa podmieňujú.

Tieto vzťahy ako i podmienky ich formovania sú právne definované v právnych normách upravujúcich oblasť verejnej správy, v Obchodnom zákonníku, ako aj v právnych normách upravujúcich proces verejného a koncesného obstarávania. Napokon sú to právne normy upravujúce konkrétnu oblasť spojenú s poskytovaním špecifických druhov služby.

Pri voľbe konkrétnej formy zabezpečovania služby (producenta služby a zdrojov financovania) by sa mala verejná inštitúcia (poskytovateľ služby) rozhodovať na základe ekonomického charakteru služby ako aj na základe vplyvu formy zabezpečovania na efektívnosť produkcie a kvalitu služby, mieru zachovania princípu rovnosti v spotrebe tejto služby a možnosť verejnej kontroly produkcie služby.

Výber vhodnej formy zabezpečovania služby, s ohľadom na charakter služby a špecifické potreby a podmienky, v ktorých je služba poskytovaná, ovplyvňuje efektívnosť produkcie a kvalitu zabezpečovanej služby. Tento výber je však možné zrealizovať len v podmienkach pluralizovaného systému služieb vo verejnom sektore založenom na princípe konkurencie vlastníckych foriem ich producentov (Bailey, 1995; Cullis, Jones, 1992; Savas, 1987; Hefetz, Warner, 2012) umožňujúcim realizáciu alternatívnych prístupov k poskytovaniu služieb vo verejnom sektore.

Základnými druhmi alternatívnych prístupov k poskytovaniu verejných služieb sú podľa Nemca a Wrighta (1997, s. 200):

- **Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore.**
- Investičné projekty verejno-súkromných partnerstiev.
- Verejnoprospešné organizácie (mimovládne organizácie neziskového sektora).
- Poukážky.

Predmetom nášho záujmu je kontrahovanie služieb vo verejnom sektore, preto ho podrobnejšie rozoberieme v nasledujúcom texte.

Kontrahovanie služby – externalizácia produkcie služby má svoj počiatok v procese organizačného riadenia, kde verejné, ale aj súkromné organizácie často stoja pred otázkou „zabezpečiť službu vlastnými kapacitami, alebo službu kúpiť?“ (Prager, 1994, s. 176). Organizácia má dve možnosti produkovať službu interne – vlastnými kapacitami, alebo využiť možnosť externého zabezpečenia – kontrahovanie služby.

Čo môže viesť organizáciu k voľbe prvej z uvedených možností? Podľa Pragera (1994) dve kľúčové príčiny takého rozhodnutia spočívajú v tvorbe úspor z rozsahu a v zvýšenej potrebe priamej kontroly v procese produkcie služby. Pokiaľ internou produkciou služby vznikajú úspory z rozsahu produkcie a otázka kontroly v procese produkcie služby je nanajvýš významnou, potom rozhodnutie produkovať službu interne je skutočne opodstatnené. V niektorých prípadoch externalizácia produkcie služby z dôvodu vyššej efektívnosti môže byť výhodnejším riešením. Podľa Pragera všeobecne platným pravidlom je „internalizovať službu len v prípade, ak predpokladáme, že náklady jej internej produkcie sú nižšie ako náklady externalizácie produkcie služby“ (Prager, 1994, s. 184).

Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore znamená, že za poskytovanie verejnej služby (politické rozhodnutie) nesie zodpovednosť verejná inštitúcia a produkcia verejnej služby sa uskutočňuje externe súkromnou, neziskovou alebo inou verejnou organizáciou nezávislou na verejnej inštitúcii. **Formy kontrahovania služieb vo verejnom sektore možno chápať** ako (Nemec, 2002, s. 14):

- presun produkcie celej služby z verejných organizácií do súkromnej sféry,
- presun časti produkcie príslušnej služby z verejných organizácií do súkromnej sféry,
- zabezpečovanie niektorých vnútorných (pomocných) služieb v organizácii verejného sektora súkromnými organizáciami.

Verejná inštitúcia – principal uzatvára zmluvu (kontrakt) s externou organizáciou – agentom o produkcii určitej služby pre vymedzený okruh spotrebiteľov. Pri tejto forme zabezpečovania sa presadzuje účasť spotrebiteľa na financovaní nákladov zabezpečovania služby prostredníctvom platenia užívateľských poplatkov za poskytovanie služby. Zložka verejného sektora, ktorá kontrahuje služby, je zodpovedná za poskytovanie služby v zodpovedajúcom rozsahu a kvalite. Existuje viacero foriem kontrahovania služby odlišujúcich sa v spôsoboch fakturácie služby, v miere rozdelenia rizika produkcie medzi verejný a súkromný sektor, v podmienkach využívania verejného majetku na produkciu služby, ako aj v dĺžke trvania zmluvného vzťahu.

Odborná literatúra, venujúca sa tejto problematike, odporúča analyzovať nasledovné **aspekty prechodu na formu zmluvného zabezpečovania** (Nemec, 2002, s. 15):

- Vplyv na mieru variability ponuky verejných služieb.
- Vplyv na efektívnosť produkcie verejných služieb (najmä X – efektívnosť – technická/nákladová efektívnosť).
- Vplyv na kvalitu poskytovaných služieb.
- Vplyv na mieru rovnosti („equity“).
- Vplyv na schopnosť štátu kontrolovať verejné výdavky (alokatívna efektívnosť).

Za potrebné považujeme v tomto smere spomenúť potrebu zaoberať sa rovnako transakčnými nákladmi spojenými s realizáciou kontrahovania služby, ktorých podstatu sme vysvetlili v predchádzajúcom texte.

Výhody kontrahovania služieb vo verejnom sektore možno vidieť vo vyššej miere transparentnosti vynakladania verejných prostriedkov, čo vyplýva z jasného určenia účelov použitia prostriedkov, vytvorenia širšieho priestoru na verejnú kontrolu a tým i rastu zodpovednosti volených orgánov voči voličom (Bailey, 1995, s. 278–280). Vytvorenie systému kontroly však predpokladá existenciu zodpovedajúceho právneho rámca, ktorý by definoval princípy a mechanizmy fungovania kontroly, určoval zodpovednosť a spôsoby podávania informácií, účtovný mechanizmus a audit verejných výdavkov.

Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore môže byť do istej miery riešením problému nedostatku verejných zdrojov na poskytovanie služieb, a to využitím zdrojov súkromného sektora. Kontrahovanie služieb vo verejnom

sektore zároveň iniciuje skvalitnenie procesov verejného rozhodovania prostredníctvom definovania ukazovateľov výkonnosti verejných organizácií (Savas, 1987; Siegel, 1999; Greene, 2002; Dilger, Moffett, Struyk, 1997).

Externalizácia produkcie verejnej služby či pomocnej služby vo verejnej organizácii je založená na vzniku zmluvného vzťahu medzi objednávateľom/zadávatelom/principalom (v našom prípade verejnou inštitúciou) a externým dodávateľom/agentom (súkromnou, neziskovou či inou verejnou organizáciou). Ako každý vzťah aj tento nesie so sebou svoje potenciálne **riziká spojené s kontrahovaním služieb** vo verejnom sektore (Pratt, Zeckhauser, 1986). Ak zadávateľ priamo nemonitoruje činnosť dodávateľa, vedie to k zníženiu miery bezpečnosti pri zabezpečovaní služieb. Verejná inštitúcia stráca priamu kontrolu nad produkciou služby. Tento sa prejavuje v podobe:

1. *morálneho hazardu* alebo problému skrytej činnosti a
2. *nesprávneho výberu* alebo problému skrytých informácií (Arrow, 1985, s. 37).

Morálny hazard vzniká, ak činnosť dodávateľa nie je dostatočne monitorovaná a kontrolovaná, čo sa odráža na rozsahu a kvalite zabezpečovanej služby, alebo iným správaním sa externého dodávateľa, ktoré je v rozpore s verejným záujmom. Tento problém by malo vyriešiť dodržiavanie definovaných princípov verejného obstarávania a priebežná kontrola produkcie služby (zmluvného dodávateľa) zo strany verejnej inštitúcie (obstarávateľa).

Problém nesprávneho výberu alebo skrytých informácií môžeme označiť pojmom informačná asymetria. Špecializovaný dodávateľ služby disponuje informáciami (väčšinou odborného charakteru), ktoré nemá verejná inštitúcia k dispozícii, a ich využitím môže ovplyvniť verejnú inštitúciu v jej rozhodovaní o výbere dodávateľa. Napríklad verejná inštitúcia má záujem vybrať si z potenciálnych dodávateľov toho, ktorý najviac vyhovuje požiadavkám kladeným na efektívnosť a kvalitu produkcie služby, nedisponuje ale potrebnými informáciami, aby uchádzača dokázala vyhodnotiť v tomto smere ex-ante. Tento problém uvádza aj Bailey (1995, s. 290–292) ako jedno z rizík spojených s externalizáciou produkcie služieb vo verejnom sektore: externí producenti služby, ktorí sa uchádzajú o verejnú zákazku v podobe poskytovania služby, môžu zámerne podhodnotiť pri kalkulácii ceny za službu reálne náklady jej produkcie, čo v prípade získania zákazky vedie k problémom so zabezpečovaním služby v potrebnom rozsahu a kvalite.

Okrem rizík morálneho hazardu, informačnej asymetrie, strát z opotrebovania verejného majetku a transakčných nákladov uvádza Bailey (1995, s. 290–292) aj ďalšie možné riziká spojené s kontraktáciou verejnej služby, či outsourcovaním pomocnej služby vo verejnej organizácii:

- Demotivácia zamestnancov.
- Strnulosť zvyšovania kvalifikácie a zručností.
- Zabrzdzenie kapitálových investícií.

Sičáková-Beblavá a Beblavý (2006) sumarizujú situácie, ktoré predstavujú riziká úspešnosti kontrahovania/outsourcovania nasledovne:

- Informačná asymetria medzi principalom a agentmi.
- Výška a rozdelenie transakčných nákladov.
- Kalkulácia a alokácia neistotou a rizikami.
- Manažovanie rizík, ktorým sa dodávateľ snaží chrániť investície, napríklad cenou alebo dĺžkou kontraktu (časť rizík je možné znížiť aj právnymi garanciami na oboch stranách).
- Motivácia verejného subjektu pri kontrahovaní služieb vo verejnom sektore.

Zamedziť vzniku uvedených rizík spojených najmä s morálnym hazardom a informačnou asymetriou možno efektívnym riadením procesu kontrahovania služieb vo verejnom sektore. Absencia systémového kontrakt manažmentu je okrem iného jednou z príčin, prečo dopady kontrahovania/outsourcovania na efektívnosť a kvalitu produkcie služieb vo verejnom sektore majú kontroverzný (Hodge, 2000; Sclar, 2000; Brudney, et al., 2005; Bel, Fageda, Warner, 2010; Bel, Rosell, 2016), či dokonca negatívny charakter (Kamerman, Kahn, 1989; Behn, Kant, 1999; Bastida, 2015; Dijkgraaf, Gradus, 2013; Gradus, Dijkgraaf, Wassenaar, 2014; Petersen, Hjemar, Vrangbaeket, 2018). Ak ale všetko „funguje, tak ako má“, kontrahované/outsourcované služby vo verejnom sektore sú v porovnaní so službami zabezpečovanými vlastnými kapacitami tzv. „in house“ zabezpečované efektívnejšie a kvalitnejšie (Savas, 1987; Siegel, 1999; Greene, 2002; Dilger, Moffett, Struyk, 1997; Bennett, Ferlie, 1996; Gradus, 2018; Simões, Cruz, Marques, 2012; Koprič et al., 2018).

2 Prax kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach Slovenskej a Českej republiky

Reforma systému verejných služieb založená na teórii New Public Management, ktorá odporúča implementáciu trhových princípov do prostredia verejného sektora (Bouckaert, Pollitt, 2000; Lane, 2000; Hodge, 2000; Osborne, Gaebler, 1993; Hood, 1999; Alonso, Clifton, Díaz-Fuentez, 2013) a produkciu verejne financovaných služieb súkromným sektorom (Bailey, 1995; DeHoog, 1990; Kamerman, Kahn, 1989; Savas, 1987; Anttiroiko, Valkama, 2016), ako aj viaceré empirické fakty dokumentujúce pozitívny dopad kontrahovania na efektívnosť zabezpečovania služieb vo verejnom sektore v zahraničí (Siegel, 1999; Greene, 2002; Dilger, Moffett, Struyk, 1997; Ismail, 2013; Curristine, Lonti, Jourmard, 2007; Sorensen, 2014), nás vedie vyslovenie ***vedeckého predpokladu o pozitívnom dopade kontrahovania služieb vo verejnom sektore na efektívnosť zabezpečovania týchto služieb.***

Cieľom výskumu, ktorého výsledky prezentuje táto časť monografie, ***je overenie platnosti stanoveného predpokladu*** prostredníctvom metódy čiastočnej indukcie výstupov primárneho výskumu kontrahovania služieb vo verejnom sektore. ***Predmetom skúmania*** sú obe formy kontrahovania služieb vo verejnom sektore – ***kontrahovanie verejných služieb aj pomocných služieb vo verejných organizáciách.*** Sledovali sme:

1. miestne verejné služby:
 - a) zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu (TKO),
 - b) údržba miestnych komunikácií,
 - c) údržba verejného osvetlenia,
 - d) údržba verejnej zelene,
 - e) cintorínske služby.

2. pomocné služby vo verejných organizáciách:

- a) upratovanie,
- b) stravovanie zamestnancov,
- c) oprava a údržba budov,
- d) správa informačných technológií,
- e) bezpečnostné služby,
- f) doprava.

Primárny zber dát v podmienkach Slovenskej republiky týkajúci sa kontrahovania miestnych verejných služieb prebiehal v období rokov 2001 až 2020 a pomocných služieb vo verejných organizáciách poskytujúcich rôzne druhy verejných služieb v období rokov 2009, 2010 a 2020. Vývoj kontrahovania verejných služieb v Českej republike popisujú výsledky viacerých vlastných a prevzatých výskumov. Údaje získané primárnym aj sekundárnym zberom dát v rozmedzí rokov 2001 až 2019 sa rovnako vzťahujú k zabezpečovaniu miestnych verejných služieb a pomocných služieb vo verejných organizáciách. **Výberový súbor** výskumu v Slovenskej republike popisuje tabuľka 4 a v Českej republike tabuľka 5.

Tabuľka 4 Výskum kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach SR

Obdobie realizácie výskumu	Výskumná vzorka	
	Kontrahovanie miestnych verejných služieb	Kontrahovanie pomocných služieb v organizáciách verejných služieb
2001	55 obcí rôznych veľkostných skupín	
2005	17 obcí rovnakej veľkostnej skupiny	
2006 /TIS	100 obcí rôznych veľkostných skupín	
2008	28 obcí rôznych veľkostných skupín	
2009	131 obcí rôznych veľkostných skupín	114 organizácií poskytujúcich verejné služby
2010	141 obcí rôznych veľkostných skupín	141 mestských a obecných úradov
2015	9 obcí rôznych veľkostných skupín	
2020	115 obcí rôznych veľkostných skupín	115 mestských a obecných úradov

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Poznámka: TIS – Výskum v spolupráci na výskumnom projekte Transparency International Slovensko. Výsledky výskumu za rok 2015 možno považovať vzhľadom na veľkosť výskumnej vzorky za ilustratívne.

Tabuľka 5 Výskum kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach ČR

Obdobie realizácie výskumu	Výskumná vzorka	
	Kontrahovanie miestnych verejných služieb	Kontrahovanie pomocných služieb v organizáciách verejných služieb
2000	53 obcí rôznych veľkostných skupín	
2001		19 organizácií poskytujúcich verejné služby
2005 /TIS	100 obcí rôznych veľkostných skupín	
2007	900 obcí rôznych veľkostných skupín	
2009		162 mestských a obecných úradov
2010	673 obcí rôznych veľkostných skupín	
2011		98 organizácií poskytujúcich verejné služby
2012		42 organizácií poskytujúcich verejné služby
2014a	102 obcí rôznych veľkostných skupín	102 mestských a obecných úradov
2014b	1300 obcí rôznych veľkostných skupín	
2015a	675 obcí rôznych veľkostných skupín	
2015b	1962 obcí rôznych veľkostných skupín	
2018	90 obcí rôznych veľkostných skupín	
2019	90 obcí rôznych veľkostných skupín	

Zdroj: Vlastný primárny výskum + výskum Pavel, 2006; Páleníková, 2012; Soukopová a kol., 2017; Soukopová a Klimovský, 2016.

V analýze vzhľadom na stanovený výskumný predpoklad sa zameriame (s ohľadom na dostupné údaje) na **dopad kontrahovania na efektívnosť zabezpečovania služieb**. Dopady kontrahovania služieb vo verejnom sektore na efektívnosť ich zabezpečovania sú vo veľkom počte zahraničných štúdií (Brudney, et al., 2005; Greene, 2002; Dilger, Moffett, Struyk, 1997; Hodge, 2000; Kamerman, Kahn, 1989; Savas, 1987; Sclar, 2000; Siegel, 1999; Bel, Fageda, Warner, 2010; Bel, Rosell, 2016; Benito, Guillamón, Bastida, 2015; Dijkgraaf, Gradus, 2013; Gradus, Dijkgraaf, Wassenaar, 2014; Petersen, Hjemar, Vrangbæket, 2018; Bel, Gradus, 2018; Simões, Cruz, Marques, 2012), ale aj domácich štúdií v podmienkach SR a ČR (Beblavý, Sičáková-Beblavá, 2006; Balážová, 2006; Majlingová, 2004; Fantová Šumpíková, 2009; Pavel, 2006; Ochrana, 2008; Rousek, 2009; Nemec, 2012; Soukopová et al., 2017; Koprič et al., 2018; Nemec, Soukopová, Mikušová Meričková,

2020; Soukopová, Klimovský, 2016; Soukopová, Klimovský, Ochrana, 2017) hodnotené jednoduchým porovnaním nákladov internalizácie s nákladmi kontrahovania služieb. Rovnaký postup bol zvolený aj v prvých rokoch vlastného výskumu zameraného na miestne verejné služby, avšak s uvedením si viacerých obmedzení, ktoré prináša.

Problémom je komplexnosť zachytenia ukazovateľa nákladov zabezpečovania služieb, tú nemožno vzhľadom k dostupným údajom zaručiť ani pri sledovaní nákladov internalizácie (neexistencia nákladových stredísk v prvých rokoch výskumu, ich formálne fungovanie v ďalších rokoch výskumu), ani pri sledovaní nákladov kontrahovania (obce nesledujú transakčné náklady spojené s verejným obstarávaním či následným monitorovaním externej produkcie). Reálne sme teda porovnávali výdavky z rozpočtov obcí na internalizáciu služieb s výdavkami na kontrahovanie služieb pripadajúce na jedného občana. Výsledky uvádza tabuľka 6 za Slovenskú republiku a tabuľka 7 za Českú republiku. Hodnoty predstavujú percentuálne vyjadrenie sledovaného ukazovateľa pri kontrahovaní služieb, pričom hodnota ukazovateľa pri internalizácii služieb predstavuje 100 %.

Tabuľka 6 Nákladová efektívnosť kontrahovania miestnych verejných služieb v podmienkach SR v % (výdavky pripadajúce na občana)

Služba	2001	2005	2006	2008	2009	2010	2015	2020
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	94	94	125	184	100	138	158	114
Cintorínske služby	64	13	67	146	87	84	82	78
Údržba verejnej zelene	82	192	150	151	120	97	98	213
Údržba miestnych komunikácií	70	109	119	114	100	33	91	117
Údržba verejného osvetlenia	100	138	128	156	104	103	113	150

Zdroj: Vlastný výskum.

Za ČR sa údaje vzťahujú predovšetkým k službe zberu a odvozu TKO, ktorá je najčastejšie kontrahovanou službou.

Tabuľka 7 Nákladová efektívnosť kontrahovania miestnych verejných služieb v podmienkach ČR v % (výdavky pripadajúce na občana)

Služba	2000	2005	2007	2009	2010	2014a	2014b	2015a	2018	2019
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	76	137	136	113	115	116	125	158	144	116
Čintorínske služby	x	95	x	x	x	x	x	x	x	x
Údržba verejnej zelene	x	86	x	x	x	x	x	x	x	x
Údržba miestnych komunikácií	x	142	x	x	x	x	x	x	x	x
Údržba verejného osvetlenia	x	118	x	x	x	x	x	x	x	x


Zdroj: Vlastný primárny výskum + výskum Pavel, 2006, Soukopová a kol., 2017, Soukopová a Klimovský, 2016.

Výsledky vyznievajú kontroverzne, v niektorých prípadoch je kontrahovanie výrazne lacnejšou formou zabezpečovania služieb, niekde naopak výdavky naň prekračujú výdavky na internalizáciu služieb. Na základe týchto výsledkov však nie je možné jednoznačne potvrdiť alebo zamietnuť predpoklad o pozitívnom dopade kontrahovania na efektívnosť zabezpečovaných služieb.

V prvom rade jednoduché porovnanie len inputových ukazovateľov (výdavkov na služby) hovorí skôr o **nákladovej, technickej efektívnosti, či hospodárnosti kontrahovania** služieb (aj keď možno argumentovať, že predpokladáme rovnaký rozsah a kvalitu služieb, t.j. výstupy by sa nemali odlišovať), aj to len ilustratívne, keďže nepracujeme s komplexnými nákladmi.

Preto sme sa rozhodli aj napriek zaužívanej metodike zahraničných štúdií založenej na jednoduchom porovnaní výdavkov vlastný výskum kontrahovania v ďalších rokoch inovatívne rozšíriť o **sledovanie kvality kontrahovaných služieb**. Pri sledovaní kvality zabezpečovaných služieb sa opierame o metodiku viacerých výskumov (Löffler, 2002; Wisniewski, 2001; Potůček, 2005), ktoré za základné kritérium hodnotenia kvality verejných služieb považujú spokojnosť občanov s týmito službami.

Občania hodnotili kvalitu služby poskytovanej prostredníctvom vyjadrenia miery spokojnosti s kvalitou služby v rozsahu hodnotiacej škály:

úplne spokojný	100 %		miera spokojnosti
spokojný	80 %		
viac spokojný ako nespokojný	60 %		
viac nespokojný ako spokojný	40 %		
nespokojný	20 %		
veľmi nespokojný	0 %		

Výskum kvality kontrahovaných miestnych verejných služieb sme realizovali v podmienkach Slovenskej republiky.

Tabuľka 8 uvádza percentuálny rozdiel v spokojnosti občanov so službami, ktorú prinieslo kontrahovanie.

Tabuľka 8 Kvalita kontrahovaných miestnych verejných služieb v podmienkach SR

Služba	2005	2007	2008	2009	2010	2015	2020
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	6	7	14	1	0	-5	-2
Cintorínske služby	-15	6	3	7	-5	-6	-1
Údržba verejnej zelene	17	-4	-19	-7	-7	2	-1
Údržba miestnych komunikácií	17	-10	-11	-3	-5	11	10
Údržba verejného osvetlenia	-3	-8	5	-6	3	15	-4

Zdroj: Vlastný výskum.

Mínusové hodnoty poukazujú na skutočnosť, že dopady kontrahovania na kvalitu služieb vyznievajú ešte kontroverzejšie ako v prípade nákladovej efektívnosti. Otázka dopadov kontrahovania na efektívnosť zabezpečovania verejných služieb však ostáva stále nezodpovedaná.

Predmet skúmania sme rozšírili o ďalšiu z foriem kontrahovania služieb vo verejnom sektore – externalizáciu produkcie pomocných služieb vo verejných organizáciách. Tabuľka 9 uvádza porovnanie výdavky z rozpočtov verejných organizácií medzi nimi aj mestských a obecných úradov na internalizáciu služieb s výdavkami na kontrahovanie služieb pripadajúce na jedného zamestnanca. Hodnoty predstavujú percentuálne vyjadrenie sledovaného ukazovateľa pri kontrahovaní služieb, pričom hodnota ukazovateľa pri internalizácii služieb predstavuje 100 %.

Tabuľka 9 Nákladová efektívnosť kontrahovania pomocných služieb vo verejných organizáciách v podmienkach SR v % (výdavky pripadajúce na zamestnanca)

Služba	2009	2010	2020
Upratovanie	121	53	5
Stravovanie zamestnancov	50	35	116
Údržba a správa budov	114	105	37
Správa informačných technológií	145	193	170
Doprava	18	18	480
Bezpečnostné služby	55	21	7

Zdroj: Vlastný výskum.

Tabuľka 10 Nákladová efektívnosť kontrahovania pomocných služieb vo verejných organizáciách v ČR v % (výdavky pripadajúce na zamestnanca)

Služba	2010	2011	2012
Upratovanie	104	80	107
Stravovanie	94	114	107
Údržba a správa budov	97	90	117
Správa informačných technológií	117	99	236
Bezpečnostné služby	105	51	44
Doprava	128	142	226

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Hodnotenie nákladovej efektívnosti pomocných služieb vyznieva v prospech kontrahovania, aj keď služby správy IT a dopravy v podmienkach SR aj ČR sú pri externom zabezpečovaní výrazne drahšie. V podmienkach ČR je kontrahovanie v priemere drahšie ako internalizácia o 15 až 30 %. Čiastočne to môže byť spôsobené aj tým, že pri internalizácii nie sú vyčíslené reálne náklady na zabezpečovanie služby, len výdavky z rozpočtu z dôvodu nefunkčnosti nákladových stredísk. Na druhej strane do nákladov spojených s kontrahovaním nie sú započítané transakčné náklady spojené s procesom obstarávania služby a následného monitoringu externej produkcie, čiže reálne náklady kontrahovania sú ešte vyššie.

Napriek vysokým nákladom sú kontrahované pomocné služby hodnotené zamestnancami verejných organizácií ako menej kvalitné (tabuľka 11).

Tabuľka 11 Kvalita kontrahovaných pomocných služieb v podmienkach SR a ČR

Krajina	SR		ČR
Služba	2009	2010	2011
Upratovanie	4	2	4
Stravovanie zamestnancov	-2	0	-16
Údržba a správa budov	-2	-4	-4
Správa informačných technológií	-3	-7	-2
Doprava	-11	-2	3
Bezpečnostné služby	-3	12	-11

Zdroj: Vlastný výskum.

Údaje v poslednom roku výskumu nákladovej efektívnosti kontrahovania pomocných služieb vo verejných organizáciách v podmienkach SR dokumentujú veľké, až nereálne rozdiely medzi interným a externým zabezpečovaním služieb, reálnejšie je preto porovnanie výdavkov pripadajúcich na výkonový ukazovateľ.

V záujme objektívnejšieho hodnotenia efektívnosti kontrahovania služieb vo verejnom sektore sme preto použili výkonové ukazovatele a porovnali výdavky na zabezpečovanie služieb pripadajúce na tieto výkonové ukazovatele. Sledovanie výkonových ukazovateľov predstavuje opäť inovatívny prvok v doterajšej metodike hodnotenia efektívnosti kontrahovania služieb vo verejnom sektore. Zvolené výkonové ukazovatele miestnych verejných a pomocných služieb popisuje tabuľka 12.

Tabuľka 12 Výkonové ukazovatele miestnych verejných a pomocných služieb

Miestne verejné služby	Výkonový ukazovateľ
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	1 t vyprodukovaného odpadu
Údržba verejného osvetlenia	1 svetelný bod
Údržba miestnych komunikácií	1 km miestnych komunikácií
Údržba verejnej zelene	1 m ² verejných priestranstiev
Cintorínske služby	1 hrobové miesto
Pomocné služby	Výkonový ukazovateľ
Upratovanie	m ²
Stravovanie zamestnancov	počet stravníkov – zamestnancov
Údržba a správa budov	priemerný počet servisných zásahov ročne
Správa informačných technológií	priemerný počet servisných zásahov v rámci správy IT ročne
Doprava	priemerný počet najazdených km ročne
Bezpečnostné služby	m ² stráženej plochy

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Porovnanie výdavkov na zabezpečovanie sledovaných miestnych verejných a pomocných služieb pripadajúcich na uvedené výkonové ukazovatele v podmienkach SR uvádzajú tabuľky 13 a 14.

Tabuľka 13 Nákladová efektívnosť kontrahovania miestnych verejných služieb v podmienkach SR v % (výdavky pripadajúce na výkonový ukazovateľ)

Služba	2009	2010	2015	2020
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	109	60	189	146
Cintorínske služby	99	49	144	67
Údržba verejnej zelene	66	39	132	128
Údržba miestnych komunikácií	105	172	135	X
Údržba verejného osvetlenia	98	72	110	25

X – nebolo možné spracovať vzhľadom na nerelevantné údaje k internému zabezpečeniu služby

Zdroj: Vlastný výskum.

Tabuľka 14 Nákladová efektívnosť kontrahovania pomocných služieb vo verejných organizáciách v podmienkach SR v % (*výdavky pripadajúce na výkonový ukazovateľ*)

Služba	2009	2010	2020
Upratovanie	170	60	34
Stravovanie zamestnancov	66	34	29
Údržba a správa budov	64	91	104
Správa informačných technológií	59	203	27
Doprava	60	19	200
Bezpečnostné služby	37	15	31

Zdroj: Vlastný výskum.

Výkonové ukazovatele pomocných služieb sme v podmienkach ČR sledovali v r. 2011 u 98 organizácií poskytujúcich verejné služby v oblasti kultúry, sociálnych služieb a vzdelávania, kde sme sledovali zabezpečovanie pomocných služieb (tabuľka 15).

Tabuľka 15 Nákladová efektívnosť kontrahovania pomocných služieb vo verejných organizáciách v podmienkach ČR v % (*výdavky pripadajúce na výkonový ukazovateľ*)

Služba	2011
Upratovanie	160
Stravovanie zamestnancov	114
Údržba a správa budov	113
Správa informačných technológií	99
Doprava	71
Bezpečnostné služby	121

Zdroj: Vlastný výskum.

Ani výsledky hodnotenia efektívnosti prostredníctvom využitia výkonových ukazovateľov nie sú jednoznačné. Kontrahovanie takmer všetkých miestnych verejných služieb sa v posledných rokoch výskumu v podmienkach SR predražilo. Kontrahovanie služby upratovania je výrazne drahšie vo verejných organizáciách ako v SR, tak aj ČR. Kontrahovanie služieb

správy IT na obecných a mestských úradoch v SR. Bezpečnostné služby sú na Slovensku kontrahované výrazne lacnejšie ako v Českej republike. Nejednoznačné výsledky nás priviedli k potrebe ďalšieho zdokonalenia metodiky hodnotenia efektívnosti kontrahovania služieb vo verejnom sektore.

Hodnotenie efektívnosti zabezpečovania služieb vo verejnom sektore predstavuje zložitý mnohorozmerný problém z viacerých dôvodov. Kvantitatívne charakterizovať výstupy pri službách vo verejnom sektore je problematické vzhľadom na ich nehmotný a jedinečný (resp. značne variabilný) charakter. Vlastnosti výstupu sú priamo ovplyvnené súčinnosťou poskytovateľa a spotrebiteľa služby, ako aj konkrétnymi podmienkami v okamihu spotreby služby prijímateľom. Kvantifikáciu výstupov služieb vo verejnom sektore sťažuje aj skutočnosť, že mechanizmus tvorby dopytu, ponuky a ceny po statkoch financovaných z verejných zdrojov nie je postavený na trhových princípoch, ale na princípoch verejnej voľby a fungovania politického trhu.

Sledovanie inputových ukazovateľov (výdavkov kontrahovania) a outputových ukazovateľov (kvality) nám postupne umožnilo znovu inovovať metodiku výskumu a odlišiť ju od pomerne zjednodušenej metodiky zahraničných štúdií. Na hodnotenie efektívnosti kontrahovania služieb vo verejnom sektore sme využili **metódu multikriteriálneho hodnotenia – metódu najlepších hodnôt kritérií**.

Metóda najlepších hodnôt kritérií je jednoducho aplikovateľná na podmienky hodnotenia služieb verejného sektora a je typickým algoritmom vážených súčtov. Prostredníctvom vyhodnotenia stanovených kritérií môžeme určiť najefektívnejšiu alternatívu zabezpečovania konkrétnej formy služby spomedzi všetkých sledovaných a taktiež zistíme poradie jednotlivých alternatív podľa miery efektívnosti. Vypovedacia schopnosť hodnotiaceho procesu závisí predovšetkým od vhodnosti a rozsahu súboru zvolených kritérií hodnotenia a spôsobu ich kvantifikácie prostredníctvom jednotlivých ukazovateľov.

Prvým krokom pri uplatnení tejto metódy je definovanie n kritérií, na základe ktorých budeme hodnotiť jednotlivé alternatívy zabezpečenia služby (ich počet označíme m). Hodnotíme dve alternatívy zabezpečovania služieb – internalizáciu a kontrahovanie. Tieto alternatívy hodnotíme na základe stanovených kritérií. V rámci nášho výskumu sme si zvolili **tri kritériá**. Prvým kritériom sú *výdavky na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného občana (pri miestnych verejných službách) a jedného*

zamestnanca (pri pomocných službách), druhým kritériom sú *výdavky pripadajúce na výkonový ukazovateľ*.³

Tretie kritérium predstavuje *kvalita služieb*. Pri jej sledovaní sme použili vyššie popísanú metodiku hodnotenia na základe spotrebiteľov služby. V prípade miestnych verejných služieb hodnotili občania, v prípade pomocných služieb zamestnanci verejných organizácií.

Máme teda m alternatív A_i ($i = 1...m$) hodnotených na základe n kritérií K_j ($j = 1...n$). Dve alternatívy a tri kritériá. Každému kritériu (vyjadrenému príslušným ukazovateľom) priradíme hodnotu jeho naplnenia konkrétnou alternatívou. Hodnotené kritériá teda nadobúdajú pre každú alternatívu rozdielne hodnoty x_{ij} (pričom $i = 1...m$; $j = 1...n$).

Keďže miera naplnenia každého kritéria je vyjadrená rozdielnym ukazovateľom v rozdielnej stupnici, musíme zabezpečiť, aby tieto kritériá boli vzájomne porovnateľné v rámci komplexného hodnotenia. To dosiahneme normalizovaním hodnôt x_{ij} , čím získame ich normalizované hodnoty a_{ij} z intervalu $(0;1)$, nasledovným spôsobom:

1. pokiaľ je najlepšou hodnotou kritéria K_j jeho maximálna hodnota x_{\max} , získame normalizovanú hodnotu a_{ij} , ako podiel konkrétnej hodnoty j -tého kritéria i -tej alternatívy a tejto maximálnej hodnoty hodnotového súboru:

$$a_{ij} = \frac{x_{ij}}{x_{\max}} \quad (1)$$

2. ak je najlepšou hodnotou kritéria K_j jeho minimálna hodnota x_{\min} , hodnotu a_{ij} určíme ako podiel tejto minimálnej hodnoty a konkrétnej hodnoty x_{ij} :

$$a_{ij} = \frac{x_{\min}}{x_{ij}} \quad (2)$$

jednotlivé kritériá stanovíme relatívne váhy v_j tak, aby platilo:

$$\sum_{j=1}^n v_j = 100 \quad (3)$$

³ Vzhľadom na viacero faktorov ovplyvňujúcich komplexnosť a charakter získaných údajov nemôžeme pri generovaní výsledkov pracovať s ukazovateľom celkových nákladov zabezpečovania služieb (verejné organizácie nemonitorujú komplexný ukazovateľ nákladov zabezpečovania služieb). V tomto prípade môžeme použiť ako približné meradlo výdavky z rozpočtu organizácie na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného zamestnanca, resp. na výkonový ukazovateľ.

Váhy stanovíme na základe miery významnosti jednotlivých kritérií z pohľadu naplnenia cieľov, ktoré majú byť poskytovaním služby dosiahnuté. Na stanovenie váh môžeme využiť niektorý z existujúcich prístupov, napr. bodovaciú metódu, metódu poradia, metódu párového porovnávania a pod. (Fiala, Jablonský, Maňas, 1994, s. 33–43). My použijeme Saatyho metódu, ktorá predstavuje kombináciu bodovej metódy a metódy párového porovnávania (Saaty, Vargas, Wendell, 1983).

Prostredníctvom Saatyho matice $S = (s_{ij})$ porovnáваме kritériá pomocou škály s rozsahom 1 až 9, pričom:

- | | | |
|--|---|------------------------------|
| 1) $s_i = s_j$ (kritériá sú rovnocenné), | } | (párne čísla sú medzistupne) |
| 3) s_i kritérium sa slabo preferuje pred s_j , | | |
| 5) s_i kritérium sa silne preferuje pred s_j , | | |
| 7) s_i kritérium sa veľmi silne preferuje pred s_j , | | |
| 9) s_i kritérium je absolútne dôležitejšie ako s_j . | | |

Po zostavení Saatyho matice počítame pre každé i hodnotu

$$S_i = \prod_{j=1}^k S_{ij} \quad (4)$$

následne pre každú i hodnotu

$$R_i = (S_i)^{\frac{1}{k}} = \sqrt[k]{S_i} \quad (5)$$

ďalej určíme váhy kritérií podľa vzťahu

$$v_i = \frac{R_i}{\sum_{i=1}^k R_i} \quad (6)$$

Tabuľka 16 uvádza kritériá a ich váhy využité v multikritériálnom hodnotení efektívnosti zabezpečovania vybraných pomocných služieb.

Tabuľka 16 Saatyho matica a výpočet váh kritérií multikritériálneho hodnotenia

Kritérium	K1	K2	K3	s_i	R_i	v_i (váha i -teho kritéria)	váha i -teho kritéria v %
Výdavky na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného občana/zamestnanca K1	1	1	1/3	1/3	0,693	0,3	30
Výdavky na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného občana/zamestnanca na výkonový ukazovateľ K2	1	1	1/3	1/3	0,693	0,3	30
Miera spokojnosti zamestnancov s kvalitou služby K3	3	1/3	1	1	1,000	0,4	40
Σ					2,387	1	100

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Normalizované hodnoty a_{ij} potom zapíšeme v podobe matice, ktorú následne prenášobíme stĺpcovým vektorom normalizovaných hodnôt relatívnych váh v_j pre jednotlivé kritériá:

kritérium	váha kritéria	výsledné hodnotenie
-----------	---------------	---------------------

alternatíva

$K_1 \ K_2 \ K_3 \ K_4 \ \dots \ K_n$

$$\begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} & a_{13} & a_{14} & \dots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & a_{23} & \dots & \dots & a_{2n} \\ a_{31} & a_{32} & \dots & \dots & \dots & a_{3n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ a_{m1} & a_{m2} & \dots & \dots & \dots & a_{mn} \end{bmatrix}$$

$$\begin{pmatrix} v_1 \\ v_2 \\ v_3 \\ \dots \\ \dots \\ v_n \end{pmatrix}$$

$$=$$

$$\begin{pmatrix} h_1 \\ h_2 \\ h_3 \\ \dots \\ \dots \\ h_m \end{pmatrix}$$

(7)

Výsledkom je stĺpcový vektor, ktorého hodnoty h_i určia poradie výhodnosti realizácie uvažovaných alternatív. Najefektívnejšou z pohľadu stanovených kritérií je alternatíva, pre ktorú hodnota h_i nadobúda maximálnu hodnotu h_{\max} – v našom prípade efektívnejšou alternatívou zabezpečovania služby, ktorá dosahuje v rámci hodnotenia vyššiu hodnotu.

Multikritériálne hodnotenie efektívnosti kontrahovania miestnych verejných služieb v podmienkach SR sme realizovali v rokoch 2009, 2010, 2015, 2020.

Tabuľka 17 Výsledky multikriteriálneho hodnotenia efektívnosti zabezpečovania miestnych verejných služieb v r. 2009, 2010, 2015, 2020

Rok hodnotenia		2009	2010	2015	2020
Zber a odvoz TKO	Internalizácia	92,13	88,20	79,67	52,72
	Kontrahovanie	96,58	95,99	29,29	99,20
Údržba verejného osvetlenia	Internalizácia	89,46	93,81	70,00	93,12
	Kontrahovanie	93,66	96,61	93,70	97,40
Údržba miestnych komunikácií	Internalizácia	98,55	89,79	71,34	92,40
	Kontrahovanie	81,58	89,09	54,41	84,20
Údržba verejnej zelene	Internalizácia	91,83	78,30	77,00	41,70
	Kontrahovanie	94,05	88,70	62,98	100,00
Cintorínske služby	Internalizácia	94,61	96,13	85,39	47,75
	Kontrahovanie	96,39	94,98	78,61	97,60

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Multikriteriálne hodnotenie efektívnosti pomocných služieb v organizáciách verejných služieb v podmienkach SR sme realizovali v rokoch 2009, 2010.

Tabuľka 18 Výsledky multikriteriálneho hodnotenia efektívnosti zabezpečovania pomocných služieb v r. 2009, 2010

Rok hodnotenia		2009	2010
Upratovanie	Internalizácia	94,34	56,40
	Kontrahovanie	91,30	92,85
Stravovanie zamestnancov	Internalizácia	79,22	73,04
	Kontrahovanie	97,41	81,19
Správa a údržba budov	Internalizácia	88,81	90,78
	Kontrahovanie	89,23	74,97
Správa IT	Internalizácia	74,09	98,88
	Kontrahovanie	95,25	77,83
Doprava	Internalizácia	83,15	78,86
	Kontrahovanie	97,67	99,91
Bezpečnostné služby	Internalizácia	76,10	64,43
	Kontrahovanie	96,29	97,73

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

V podmienkach ČR sme takto orientovaný výskum realizovali v r. 2011 v 98 verejných organizáciách poskytujúcich služby kultúry, sociálne služby a služby vzdelávania, kde sme sledovali zabezpečovanie pomocných služieb. Rovnako ako v podmienkach SR sme si zvolili tri kritériá vstupujúce do multikritériálneho hodnotenia efektívnosti. Prvým kritériom sú výdavky na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného zamestnanca, druhým kritériom sú výdavky pripadajúce na výkonový ukazovateľ a tretím kritériom je kvalita služieb hodnotená na základe spokojnosti zamestnancov ako spotrebiteľov služby. Efektívnejšou alternatívou zabezpečovania služby je alternatíva, ktorá dosahuje v rámci hodnotenia vyššiu hodnotu. Výsledky uvádza tabuľka 19.

Tabuľka 19 Výsledky multikritériálneho hodnotenia efektívnosti zabezpečovania vybraných pomocných služieb v sledovaných verejných organizáciách ČR 2011

Organizácie verejného sektora		Kultúra		Sociálne služby		Vzdelávanie	
Služba	Varianty	I	K	I	K	I	K
Upratovanie		98,42	100	84,5	100	94,2	100
Stravovanie zamestnancov		90,04	100	100	52,4	100	80,2
Správa a údržba budov		(–)		(–)		100	96,96
Správa informačných technológií		91,49	100	84,05	100	73,1	100
Doprava		70	100	(–)		74,7	100
Bezpečnostné služby		100	56,3	79,91	100	59,44	100
Priemer		89,99	91,26	87,12	88,1	83,57	96,19

Vysvetlivky:

I – internalizácia

K – kontrahovanie

Zdroj: Vlastný výskum.

Tabuľka 20 sumarizuje dopady kontrahovania služieb vo verejnom sektore na efektívnosť ich zabezpečovania v podmienkach SR a ČR hodnotenú multikritériálnou metódou najlepších hodnôt kritérií, pričom ako kritériá hodnotenia boli uplatnené výdavky na občana/zamestnanca, výdavky na výkonový ukazovateľ a kvalita služby hodnotená mierou spokojnosti spotrebiteľov.

Tabuľka 20 Dopady kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach SR a ČR (% zmena v efektívnosti zabezpečovania služieb, ktorú prinieslo kontrahovanie oproti internalizácii)

Krajina	SR								ČR
Kontrahovanie miestnych verejných služieb	Rok výskumu				Kontrahovanie pomocných služieb vo verejných organizáciách	Rok výskumu		Rok výskumu	
	2009	2010	2015	2020		2009	2010		
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	5	8	-50	46	Upratovanie	-3	37		8
Cintorínske služby	4	3	24	50	Stravovanie zamestnancov	18	8		-20
Údržba verejnej zelene	-17	-1	-17	4	Správa a údržba budov	0	-16		-3
Údržba miestnych komunikácií	2	9	-14	-8	Správa IT	19	-21		17
Údržba verejného osvetlenia	1	-1	-7	58	Doprava	15	21		27
					Bezpečnostné služby	20	34		6

Zdroj: Vlastný výskum.

Multikriteriálne hodnotenie efektívnosti kontrahovania služieb vo verejnom sektore vo viac ako v 30 % prípadoch hodnotených miestnych verejných služieb a pomocných služieb vo verejných organizáciách v rôznych rokoch realizovaného výskumu vyznieva v neprospech kontrahovania. V týchto prípadoch niektorý z hodnotených ukazovateľov (výdavky na občana/zamestnanca, výdavky na výkonový ukazovateľ, kvalita služby), prípadne viacero ukazovateľov dosahuje v prípade kontrahovania horšie výsledky. Navyše musíme opäť pripomenúť, že zohľadňujeme výdavky na kontrahované služby z rozpočtu organizácií, nie celkové náklady spojené s kontrahovaním, kde by bolo potrebné zahrnúť transakčné náklady kontrahovania, teda náklady spojené s procesom verejného obstarania externej produkcie a náklady spojené s jej následným monitorovaním.

Kontrahovanie je teda v podmienkach Slovenska a Českej republiky drahším a niekedy aj menej kvalitným spôsobom, ako službu zabezpečiť, aj napriek tomu, že teória predpokladá opak. Nasledujúca kapitola hľadá odpoveď na otázku, prečo je tomu tak.

3 Obmedzená platnosť teórie kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach Slovenskej a Českej republiky a odporúčania pre prax manažovania služieb vo verejnom sektore

Súčasný stav poznania kontrahovania služieb vo verejnom sektore orientovaný na riešenie otázky „make or buy“ (zabezpečiť vlastnými kapacitami, alebo kúpiť) nám nedáva odpoveď na našu otázku: ***Prečo kontrahovanie služieb vo verejnom sektore v niektorých prípadoch neprináša zvýšenie efektívnosti?*** Riešenie tohto problému je v hľadaní odpovede na otázku „how to manage“ – ***Ako proces kontrahovania služieb vo verejnom sektore riadiť?***

Štúdie kontrahovania služieb vo verejnom sektore nedávajú na túto otázku komplexnejšiu odpoveď, ktorá by bola podložená výsledkami analýz praxe. Dôvodom je skutočnosť, že drvivá väčšina starších zahraničných (Brudney, et al., 2005; Greene, 2002; Dilger, Moffett, Struyk, 1997; Hodge, 2000; Kamerman, Kahn, 1989; Savas, 1987; Sclar, 2000; Siegel, 1999) rovnako ako aj domácich (Beblavý, Sičáková-Beblavá, 2006; Balážová, 2006; Meričková, Majlingová, 2004; Meričková, 2005; Meričková, Nemec, 2007; Meričková, Sičáková-Beblavá, 2008; Meričková, Nemec, Ochrana, 2008; Meričková, Nemec, Beblavý, Sičáková-Beblavá, 2005, 2010; Nemec, Meričková, Vítek, 2005) štúdií kontrahovania služieb vo verejnom sektore sa sústreďuje na problém porovnania nákladovej efektívnosti internalizácie a kontrahovania a vo väčšine z nich toto porovnanie vyznieva v prospech kontrahovania. Novšie zahraničné (Bel, Fageda, Warner, 2010; Bel, Rosell, 2016; Benito, Guillamón, Bastida, 2015; Dijkgraaf, Gradus, 2013; Gradus, Dijkgraaf, Wassenaar, 2014; Petersen, Hjemar, Vrangbæk, 2018; Bel,

Gradus, 2018; Simões, Cruz, Marques, 2012) aj domáce (Koprič et al., 2018; Nemec, Soukopová, Mikušová Meričková, 2020; Soukopová, Klimovský, 2016; Soukopová, Klimovský, Ochrana, 2017) štúdie poukazujú na kontroverznosť dopadov kontrahovania na nákladovú efektívnosť, a naznačujú teda isté problémy v oblasti kontrahovania, ale nedávajú jasnú odpoveď na príčinu týchto problémov.

Vyriešiť otázku kontroverzných dopadov kontrahovania služieb vo verejnom sektore na efektívnosť ich zabezpečovania je možné ***posunom predmetu výskumu problematiky kontrahovania služieb vo verejnom sektore z roviny skúmania nákladovej efektívnosti kontrahovania do roviny efektívnosti riadenia procesu kontrahovania***. Upozorňujú na to viaceré novšie štúdie (Bel, Rosell, 2016; Gradus et al., 2016; Bel, Gradus, 2018).

Základ takto orientovaného výskumu predpokladá vymedzenie faktorov výsledného efektu kontrahovania úzko prepojeného na kvalitu riadenia zmluvného vzťahu medzi principalom (obstarávateľom/zadávatelom) a agentom (dodávateľom).

Vnímanie problému kontrahovania činností spojených s výkonom funkcií štátu v ekonomike, ovplyvnené ***teóriou principal – agent***, vidí kontrakt ako určitú dohodu medzi dvoma subjektmi s rozdielnymi záujmami – principalom a agentom (Andersen, Spjelkavik, Henriksen, 2008).

Principalom je v našom ponímaní zložka verejnej správy, ktorá má legislatívne vymedzenú povinnosť danú službu zabezpečiť – nazvime ho tiež poskytovateľ služby, ktorý nesie politickú zodpovednosť za rozhodnutie – z akých zdrojov bude služba financovaná (verejné verzus súkromné zdroje) a aká forma produkcie služby (interná verzus externá) bude zvolená.

Agentom je konkrétny producent služby (môže ísť o súkromnú, neziskovú alebo verejnú organizáciu, na ktorej riadenie nemá principal priamy vplyv). Zámerne hovoríme o vplyve na riadenie, pretože častokrát obchodným spoločnostiam s majoritným podielom principála na ich vlastníctve bolo automaticky zverené poskytovanie určitej verejnej služby mimo režimu verejného obstarávania s tým, že ide o internalizáciu, „in house“ spôsob zabezpečovania služby. Z nášho pohľadu ide v takýchto prípadoch minimálne o porušenie morálky verejného obstarávania.

Principal aj agent sledujú svoje vlastné ciele, ktoré nemusia byť (a väčšinou ani nie sú) v súlade (DeHoog, 1990; Sclar, 2000; Macneil, 1974, 1978; Maceják, Šebo, 2008; Bel, Gradus, 2018; Andersen, Spjelkavik, Henriksen, 2008). Nesúlady cieľov principála (poskytovateľa/obstarávateľa služby) a agenta

(producenta/dodávateľa služby) je príčinou dvoch základných problémov spojených s kontrahovaním, ktoré sme popísali v predchádzajúcom texte: 1) morálneho hazardu alebo problému skrytej činnosti a 2) nesprávneho výberu alebo problému skrytých informácií (Arrow, 1985; Kettl, 1993; More, 1984; Pratt, Zeckhauser, 1986).

Výsledok, či úspech kontrahovania teda závisí od toho, do akej miery sa podarí vznik spomenutých problémov – rizík eliminovať. V tomto zmysle uvádzajú viacerí autori **faktory, či determinanty prínosu kontrahovania a služieb vo verejnom sektore odvíjajúce sa od kvality kontrakt manažmentu (tieto faktory sú späté s kontrahujúcou organizáciou, preto ich budeme chápať ako interné):**

- *miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky* – zjednodušene ju môžeme hodnotiť podľa využitého postupu verejného obstarania (Savas, 1987; Kettl, 1993; Greene, 2002; Hodge, 2000; Brown, Potoski, Van Slyke, 2015; Placek, Nemec, Ochrana, Schmidt, Pucek, 2020; Bel, Fageda, 2014),
- *ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku* (Rehfuss, 1989; Marlin, 1984; Romzek, Johnston, 2002; Yescombe, Farguharson, 2018; Grega, 2018),
- *jasne definovaný predmet obstarávania* (Rehfuss, 1989, Wasemann, 1981; Marlin, 1984; Brown, Potoski, Van Slyke, 2015),
- *rozsah a intenzita monitorovania externej produkcie* (Rehfuss, 1989; Marlin, 1984; Prager, 1994; Lavery, 1999; Seidenstat, 1999; Brown, Potoski, 2003; Hefetz, Warner, 2004; Johansson, Siverbo, Camen, 2016),
- *sankcie pri nedodržaní zmluvných podmienok* (DeHoog, 1990; Macneil, 1974, 1978; Brown, Potoski, Van Slyke, 2015; Johansson, Siverbo, Camen, 2016),
- *znalosti a skúsenosti obstarávateľa v oblasti zmluvného manažmentu* (DeHoog, 1990; Rehfuss, 1989; Romzek, Johnston, 2002; Yescombe, Farguharson, 2018; Placek, Nemec, Ochrana, Schmidt, Pucek, 2020),
- *odborné znalosti obstarávateľa o technických parametroch obstarávanej služby* (Kettl, 1993; Yescombe, Farguharson, 2018). Ide o faktory odvíjajúce sa od kvality riadenia procesu kontrahovania.

Okrem konvenčného vnímania kontrahovania z pohľadu teórie principal – agent, kde vzťah medzi poskytovateľom, obstarávateľom služby a producentom, dodávateľom služby je chápaný ako riadiaci, či kontrolný (vzhľadom na rozdielnosť cieľov zúčastnených strán a ich snahu ich presadiť)

v odbornej literatúre (DeHoog, 1990; Williamson, 1986; Sclar, 2000; Smith, 1996; Kettner, Martin, 1987; Bennett, Ferlie, 1996; Johansson, Siverbo, Camen, 2016; Rendon, 2012; Rose-Ackerman, Palifka, 2016) nájdeme aj novší pohľad, ktorý vníma tento vzťah ako partnerský založený na flexibilnej spolupráci. V tomto ponímaní ako determinanty prínosu kontrahovania vystupujú iné interné faktory:

- frekvencia komunikácie medzi poskytovateľom a producentom služby (Behn, Kant, 1999; DeHoog, 1990; Rendon, 2012; Johansson, Siverbo, Camen, 2016),
- spoločné riešenie problémov (Cooper, 2003; Sclar, 2000; Rendon, 2012; Johansson, Siverbo, Camen, 2016),
- vzájomná dôvera, zdieľané hodnoty, odklon od sankcií k vyjednávaniu (Macneil, 1974, 1978; Hefetz, Warner, 2012; Rose-Ackerman, Palifka, 2016).

Pokiaľ hovoríme o faktoroch ovplyvňujúcich výsledok, či prínos kontrahovania vo verejnom sektore, nemožno zabudnúť na *politickú podporu pluralizácie vlastníckych foriem* pri plnení funkcií štátu, či privatizáciu vo verejnom sektore, v tomto zmysle chápanú ako vytvorenie určitého konkurenčného prostredia vo verejnom sektore. Viacero autorov (Romzek, Johnstone, 2002; Brown, O'Toole, Brudney, 1998; Hall, O'Toole, 2000; Marra, Carlei, 2014; Johansson, Siverbo, Camen, 2016; Koprič et al., 2018; Petersen, Hjemar, Vrangbæk, 2018) považuje tento faktor za významný. Hodnotenie či kvantifikácia tohto faktoru v záujme empirického overenia jeho vplyvu na prínos kontrahovania je však v našich podmienkach náročné. Niektorí autori sa pokúšajú hodnotiť tento faktor z pohľadu tvorby a rozvoja legislatívnych, ekonomických a organizačných predpokladov nevyhnutných pre úspešné kontrahovania služieb vo verejnom sektore (Montjoy, O'Toole, 1979; Yescombe, Farguharson, 2018).

Otázkou je, aká je kvalita právneho prostredia v súvislosti s podporou rozvoja partnerstva verejného, neziskového a súkromného sektora pri zabezpečovaní služieb vo verejnom sektore, kvalita finančných vzťahov podporujúcich kalkuláciu reálnych nákladov činností financovaných z verejných zdrojov, úroveň manažmentu verejnej správy. Empiricky testovať vplyv týchto externých faktorov vzhľadom na dostupnosť informácií a ich prevod na kvantitatívne dáta by bolo v podmienkach ČR a SR náročné, preto sa **sústredíme na interné faktory, determinanty výsledku**

kontrahovania odvíjajúce sa od kvality riadenia kontrahovania samotnou organizáciou, ktorá službu kontrahuje.

Opäť sa teda vraciame k otázke: **Prečo kontrahovanie služieb vo verejnom sektore v podmienkach Slovenskej a Českej republiky neprináša zvýšenie efektívnosti? Je jedným z dôvodov nízka kvalita procesu kontrahovania?**

Odpoveď sa opäť pokúsime nájsť prostredníctvom vlastného primárneho výskumu zameraného na **kvalitu riadenia kontraktov vo verejnom sektore** v podmienkach SR a ČR. Pri hodnotení kvality riadenia procesu kontrahovania vychádzame z vyššie uvedených štúdií, ktoré parciálne popisujú determinanty výsledného efektu kontrahovania, pôsobiace z interného prostredia obstarávateľa/principála.

Skúmané determinanty / **interné faktory výsledného efektu kontrahovania zoradíme do viacerých skupín podľa rizík spojených s kontrahovaním**. Teória kontrahovania služieb vo verejnom sektore definuje dve riziká spojené s kontrahovaním: riziko skrytých informácií/informačnej asymetrie a riziko skrytej činnosti/morálneho hazardu. Doterajšie výsledky vlastných výskumov v oblasti kontrahovania služieb vo verejnom sektore vzťahujúce sa k postupom verejného obstarávania (viď tabuľka 21, 22, 23) nás vedú k definovaniu ďalšieho rizika, a to rizika nízkej transparentnosti verejného obstarávania.

Tabuľka 21 Postupy verejného obstarávania vybraných miestnych verejných služieb v SR v %

Využitý postup verejného obstarania služieb	2001	2005	2006	2008	2009	2010	2015	2020
Verejná súťaž	16	17	27	32	17	21	87	24
Užšia súťaž	5	0	5	3	14	6	9	2
Rokovacie konanie	0	13	30	0	7	1	0	14
Cenová ponuka	0	0	0	25	4	5	0	27
Priame zadanie	31	17	38	30	11	5	0	33
Obec neuviedla postup verejného obstarania	48	55	—	25	66	62	4	0

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Tabuľka 22 Postupy verejného obstarávania vybraných miestnych verejných služieb v ČR v %

Využitý postup verejného obstarania služieb	2000	2005	2007	2010
Verejná súťaž	12	12	24	43
Užšia súťaž	4	40	15	6
Rokovacie konanie	3	–	9	4
Cenová ponuka	10	–	–	23
Priame zadanie	49	48	32	17
Obec neuviedla postup verejného obstarania	22	–	20	7

Zdroj: Vlastný primárny výskum + výskum Pavel, 2006.

Tabuľka 23 Postupy verejného obstarávania vybraných pomocných služieb v ČR v %

Využitý postup verejného obstarania služieb	2009	2012
Verejná súťaž	0	17
Užšia súťaž	0	4
Rokovacie konanie	–	5
Cenová ponuka	7	44
Priame zadanie	45	27
Organizácia neuviedla postup verejného obstarania	48	3

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Výsledky výskumu zabezpečovania miestnych verejných služieb v podmienkach SR dokumentujú isté zlepšenie v prospech využívania postupu verejného obstarania verejnou súťažou, aj keď rok 2020 dokumentuje návrat k postupom verejného obstarania s nižším stupňom konkurenčnosti uchádzačov o verejnú zákazku – priamemu zadaniu. Rovnako Koprič a kolegovia (2018, s. 336) upozorňujú na skutočnosť, že zavádzanie MTM mechanizmov, medzi ktoré patrí aj kontrahovanie, môže po počiatočných pozitívnych zmenách priniesť aj viaceré problémy. Priame zadanie a cenová ponuka je často využívaným postupom verejného obstarávania aj v podmienkach ČR.

Aj keď rozsah uplatňovania verejnej súťaže ako postupu verejného obstarania rastie, otázkou ostáva aj voľba kritérií hodnotenia predložených ponúk pri verejnej súťaži. Dominantným ostáva kritérium najnižšej ceny,

ktoré neúmerne zvyšuje riziko poklesu kvality služby vzhľadom na problém informačnej asymetrie spojennej s kontrahovaním. Voľba kritéria najnižšej ceny je často voľbou jednoduchšieho postupu hodnotenia predložených ponúk vzhľadom na zložitosť a často nezrozumiteľnosť postupu hodnotenia definovaného zákonom. V praxi sa často stáva, že pri voľbe hodnotiaceho kritéria ekonomicky najvýhodnejšej ponuky sa obstarávatelia vzhľadom na nejednoznačnosť právnej definície postupu hodnotenia dopúšťajú chýb, ktoré sú im zo strany kontrolných orgánov vytykané. Voľba kritéria najnižšej ceny je teda jednoduchšou, aj keď nie tou správnou možnosťou. Vedie totiž k obmedzeniam na strane kvality poskytovanej služby.

Interné faktory výsledného efektu kontrahovania služieb vo verejnom sektore odvíjajúce sa od kvality manažmentu kontraktov možno potom rozdeliť vo vzťahu k trom rizikám kontrahovania (morálneho hazardu/skrytej činnosti, informačnej asymetrie/skrytých informácií a netransparentnosti) nasledovne (tabuľka 24):

Tabuľka 24 Faktory výsledného efektu kontrahovania služieb vo verejnom sektore vo vzťahu k rizikám kontrahovania

FAKTOR odvíjajúci sa od kvality riadenia kontraktu	RIZIKO KONTRAHOVANIA		
	Netransparentnosti	Skrytých informácií	Skrytej činnosti
	miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky – x_1	ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku – x_3	frekvencia monitorovania produkcie služby – x_9
	jasný predmet obstarávania – x_2	finančná situácia uchádzača – x_4	postup pri nedodržaní záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy – x_{10}
		technické kapacity uchádzača – x_5	dĺžka zmluvy – x_{11}
		personálne kapacity uchádzača – x_6	typ platby externému dodávateľovi za službu – x_{12}
		skúsenosti uchádzača v spolupráci s verejným sektorom – x_7	komunikácia s externým dodávateľom – x_{13}
		odborné znalosti zamestnancov verejnej organizácie o technických parametroch služby – x_8	spoločné riešenie problémov – x_{14}
			vzájomná dôvera – x_{15}

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Keďže faktory sú definované ako kvalitatívne charakteristiky, pre účely výskumu sme ich transformovali do kvantitatívnej podoby podľa vybraných znakov (podrobne vysvetlené v Prílohe 1 Kvantifikácia faktorov výsledného efektu kontrahovania služieb vo verejnom sektore vo vzťahu k rizikám kontrahovania). Kvantifikácia bola určená pomocou Saatyho metódy, princíp ktorej sme popísali v predchádzajúcom texte.

Výskum sme realizovali v roku 2010 vo výberovom súbore 141 obcí SR a 2020 vo výberom súbore 114 obcí SR rôznych veľkostných skupín, kde hodnotíme kvalitu riadenia kontraktov miestnych verejných služieb (zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu, údržba miestnych komunikácií, údržba verejného osvetlenia, údržba verejnej zelene, cintorínske služby) a pomocných služieb v mestských a obecných úradoch (upratovanie, stravovanie zamestnancov, oprava a údržba budov, správa informačných technológií, bezpečnostné služby, doprava). U miestnych verejných služieb sme v začiatkoch výskumu v roku 2020 sledovali len vybrané faktory z 15 hore popísaných faktorov, u pomocných služieb sledujeme všetkých 15 faktorov. Výsledky uvádzajú tabuľky 25 a 26. ***Čím vyššie bodové hodnotenie posudzovaný kontrakt dosiahne, tým efektívnejšiu realizáciu manažmentu kontrahovania s pozitívnym vplyvom na elimináciu rizík kontrahovania a tým aj na efektívnosť kontrahovania možno predpokladať.***

Tabuľka 25 Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu miestnych služieb v % v roku 2010

Kvalita riadenia rizika	Netransparenčnosti	Skrytých informácií	Skrytej činnosti/morálneho hazardu			
Miestne služby	Miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	Ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	Frekvencia monitorovania produkcie služby	Postup pri nedodržaní záväzkov zmluvy	Dĺžka zmluvy	Typ platby externému dodávateľovi za službu
Zber a odvoz TKO	42,84	67,12	70,32	42,08	38,63	65,65
Údržba verejného osvetlenia	47,11	72,73	65,26	45,20	44,77	63,72
Údržba miestnych komunikácií	50,12	64,40	64,13	43,50	52,96	74,15
Údržba verejnej zelene	58,89	66,39	54,72	46,81	67,06	75,90
Cintorínske služby	29,43	68,27	64,29	45,18	37,69	45,79
Priemer	45,68	67,78	63,74	44,55	48,22	65,04

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Tabuľka 26 Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu miestnych služieb v % v roku 2020

Kvalita riadenia rizika	Netransparenčnosti	Skrytých informácií		Skrytej činnosti/morálneho hazardu			
Miestne služby	Miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	Ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	Odborné znalosti	Frekvencia monitorovania produkcie služby	Postup pri nedodržaní záväzkov zmluvy	Dĺžka zmluvy	Typ platby externému dodávateľovi za službu
Zber a odvoz TKO	46,53	50,00	48,15	67,89	27,27	34,36	71,89
Údržba verejného osvetlenia	40,38	62,96	33,33	51,79	26,00	23,75	67,62
Údržba miestnych komunikácií	39,07	62,50	33,72	51,11	26,83	43,68	83,51
Údržba verejnej zelene	28,42	55,26	33,33	45,45	26,32	25,79	76,38
Cintorínske služby	26,19	59,09	32,61	47,92	30,95	10,00	70,64
Priemer	36,12	57,96	36,23	52,83	27,47	31,07	74,01

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Výsledky poukazujú vysokú mieru všetkých spomínaných rizík kontrahovania miestnych verejných služieb v podmienkach SR odvíjajúcu sa od nízkej kvality riadenia kontraktov miestnych verejných služieb. Situácia sa mierne zlepšila v oblasti rizika netransparentnosti. Naopak zhoršenie možno vidieť v oblasti rizika skrytých informácií. Ex-ante hodnotenia uchádzača o verejnú zákazku je nedostatočné, čo sa odvíja od nedostatočných odborných znalostí zamestnancov obstarávateľa. Rovnako riziko morálneho hazardu stúplo vzhľadom k nedostatočnému monitoringu externej produkcie. Ako keby zo strany zamestnancov verejných inštitúcií chýbala motivácia vybrať čo najvhodnejšieho externého dodávateľa (čo by predpokladala disponovať odbornými znalosťami o predmete zákazky) a následne zabezpečiť dôslednou pravidelnou kontrolou udržanie určitého štandardu v kvalite služby. Z tohto pohľadu subfaktorom výsledného efektu kontrahovania je určite kvalita personálneho manažmentu vo verejnej inštitúcii/obstarávateľa služby.

Situáciu ohľadne kvality riadenia kontraktov pomocných služieb vo verejných organizáciách, mestských a obecných úradoch v SR popisujú tabuľky 27 a 28. Zaujímavé je, že problém v kvalite personálneho manažmentu premietajúci sa do kvality riadenia kontraktov je výraznejší v prípade mestských a obecných úradov v porovnaní s ostatnými sledovanými organizáciami poskytujúcimi verejné služby. Potvrďuje to predpoklad nedostatočných personálnych kapacít na úrovni samosprávy.

V kontrakt manažmente pomocných služieb sa však oveľa výraznejšie ako pri miestnych verejných službách prejavuje riziko netransparentnosti súvisiace s uplatneným postupom verejného obstarania služby.

Tabuľka 27 Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu pomocných služieb vo verejných organizáciách v SR v roku 2010 v %

Kvalita riadenia rizika	Netransparentnosti		Skrýtych informácií								Skrýtej činnosti/morálneho hazardu							
	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	X ₉	X ₁₀	X ₁₁	X ₁₂	X ₁₃	X ₁₄	X ₁₅			
Pomocná služba	45,28	57,50	58,34	33,34	51,95	54,17	45,28	48,06	56,95	57,22	43,89	31,39	60,84	59,17	46,39			
Upratovanie	32,91	65,22	73,90	61,69	67,28	63,08	62,79	69,69	55,25	67,46	30,54	56,32	60,68	78,42	73,71			
Stravovanie zamestnancov	52,11	69,86	73,83	67,98	77,86	71,60	67,12	74,16	63,43	50,32	56,08	74,81	59,76	83,65	75,54			
Správa, údržba budov	38,52	61,28	71,39	59,26	73,81	69,49	67,38	64,53	58,97	51,39	44,74	58,02	62,25	76,33	70,61			
Správa IT	28,81	69,14	69,58	63,56	69,63	62,78	48,58	58,97	71,25	48,25	60,56	75,00	49,22	74,61	64,81			
Doprava	37,14	60,94	57,25	51,10	63,81	56,71	55,84	66,50	59,52	45,76	33,05	47,05	48,99	72,15	72,23			
Bezpečnostné služby	39,13	63,99	67,38	56,15	67,39	62,97	57,83	63,65	60,9	53,4	44,81	57,1	56,95	74,05	67,22			
Priemer																		

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Vysvetlivky:

- x₁ – miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky
 x₂ – jasný predmet obstarávania
 x₃ – ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku
 x₄ – finančná situácia uchádzača
 x₅ – technické kapacity uchádzača
 x₆ – personálne kapacity uchádzača
 x₇ – skúsenosti uchádzača v spolupráci
 x₈ – odborné znalosti zamestnancov verejnej organizácie o technických parametroch služby
 x₉ – frekvencia monitorovania produkcie služby
 x₁₀ – postup pri nedodržaní záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy
 x₁₁ – dĺžka zmluvy
 x₁₂ – typ platby externému dodávateľovi za službu
 x₁₃ – komunikácia s externým dodávateľom
 x₁₄ – spoločné riešenie problémov s verejným sektorom
 x₁₅ – vzájomná dôvera

Tabuľka 28 Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu pomocných služieb v mestských a obecných úradoch v roku 2020 v %

Pomocné služby	Faktory kvality kontrakt manažmentu						
	Miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	Ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	Odborné znalosti	Frekvencia monitorovania produkcie služby	Postup pri nedodržaní záväzkov zmluvy	Dĺžka zmluvy	Typ platby externému dodávateľovi za službu
Upratovanie	14,62	56,52	30,77	44,00	25,50	24,00	41,65
Stravovanie zamestnancov	32,88	46,49	36,73	45,37	39,85	28,24	45,89
Správa, údržba budov	25,67	57,50	48,81	44,44	33,09	47,27	73,18
Správa IT	27,71	50,70	41,13	47,79	32,09	40,69	62,61
Doprava	25,29	56,94	27,78	38,24	32,52	39,29	71,45
Bezpečnostné služby	27,59	51,79	40,63	46,08	32,16	19,49	41,08
Priemer	25,63	53,32	37,64	44,32	32,53	33,42	55,98

Zdroj: Vlastný primárny výskum realizovaný v roku 2020.

Podľa nami vytvorenej metodiky bol realizovaný v podmienkach ČR výskum kvality kontrakt manažmentu pomocných služieb vo verejných organizáciách v r. 2011 (Páleníková, 2012) a miestnych verejných služieb a pomocných služieb v mestských a obecných úradoch r. 2014.

Tabuľky 29, 30, 31 uvádzajú dosiahnuté skóre kontraktov verejných služieb a pomocných služieb vo verejných organizáciách ČR vzťahujúce sa k hodnoteným faktorom výsledného efektu kontrahovania služieb vo verejnom sektore vo vzťahu k rizikám kontrahovania.

V kontrakt manažmente pomocných služieb v organizáciách poskytujúcich verejné služby v Českej republike sa výraznejšie ako pri miestnych verejných službách prejavuje riziko netransparentnosti súvisiace s uplatneným postupom verejného obstarania služby. Je to teda rovnaká situácia ako na Slovensku. Organizácie ako keby mali predpoklady vybrať si vhodného uchádzača o verejnú zákazku, ale nevolia konkurenčný spôsob výberu a vybraného uchádzača často zvyhodňujú dlhodobými zmluvami.

Tabuľka 29 Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu pomocných služieb vo verejných organizáciách ČR, 2011 v %

Pomocné služby	Riziko netransparentnosti		Riziko skrytých informácií		Riziko morálneho hazardu		
	Miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	Stanovený jasný predmet obstarávania	Ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	Odborné znalosti	Frekvencia monitorovania produkcie služby	Postup pri nedodržaní záväzkov zmluvy	Dĺžka zmluvy
Upratovanie	46,25	50,63	66,27	60,43	59,08	42,2	25,88
Stravovanie zamestnancov	27,43	52,35	81,5	56,53	66,23	45,18	34,68
Správa a údržba budov	34,3	55,8	49,3	60,7	60,83	52,5	4,3
Správa IT	41,53	58,03	69,17	49,3	59,08	45,08	25,65
Doprava	38,87	44,13	60,15	51,03	34,13	50,9	36,13
Bezpečnostné služby	44,03	58,18	58,33	49,98	65,65	53,6	19,2
Priemer	38,73	53,18	64,12	54,66	57,5	48,24	24,31

Zdroj: Spracované podľa Páleníková, 2012.

V Českej republike je situácia rovnaká ako na Slovensku. Chýbajúca motivácia zamestnancov mestských a obecných úradov získať potrebné odborné znalosti k ex-ante posúdeniu uchádzačov o verejnú zákazku s cieľom vybrať najvhodnejšieho uchádzača je popri nedostatočnom monitoringu externej produkcie najväčším problémom manažmentu kontrahovania pomocných služieb v úradoch (tabuľka 30), ale aj miestnych verejných služieb v podmienkach ČR (tabuľka 31).

Tabuľka 30 Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu pomocných služieb v mestských a obecných úradoch ČR, 2014 v %

	Riziko netransparentnosti	Riziko skrytých informácií	Riziko morálneho hazardu		
	Miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	Ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	Frekvencia monitorovania produkcie služby	Postup pri nedodržaní záväzkov zmluvy	Typ platby externému dodávateľovi za službu
Pomocné služby					
Upratovanie	55,00	25,00	55,00	29,00	25,00
Stravovanie zamestnancov	45,00	5,00	45,00	26,00	45,00
Správa a údržba budov	57,50	12,50	35,00	20,50	52,50
Správa IT	47,30	12,16	37,84	24,05	36,49
Doprava	28,95	10,53	23,68	6,32	26,32
Bezpečnostné služby	50,00	13,33	36,67	19,33	26,67
Priemer	47,29	13,09	38,86	20,87	35,33

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Tabuľka 31 Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu miestnych verejných služieb ČR, 2014 v %

	Riziko netransparentnosti	Riziko skrytých informácií	Riziko morálneho hazardu		
	Miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	Ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	Frekvencia monitorovania produkcie služby	Postup pri nedodržaní záväzkov zmluvy	Typ platby externému dodávateľovi za službu
Miestne verejné služby					
Údržba verejnej zelene	37,50	34,38	34,38	21,88	37,50
Verejné osvetlenie	50,00	20,27	37,84	18,11	44,59
Údržba miestnych komunikácií	52,70	21,62	37,84	19,19	56,76
Zber a odvoz TKO	58,20	21,31	60,66	24,43	50,82
Cintorínske služby	41,67	25,00	29,17	10,00	33,33
Priemer	48,01	24,52	39,97	18,72	44,60

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Výsledky v podmienkach Slovenskej aj Českej republiky naznačujú **vážne problémy v kvalite riadenia kontrahovania služieb vo verejnom sektore**, ktoré zvyšujú riziká spojené s kontrahovaním. **Riziko netransparentnosti** procesov verejného obstarávania, na ktoré poukazujú nevhodne zvolené postupy a nejasne definovaný predmet verejného obstarávania, môže spôsobiť, že obstarávateľ/principal nevyberie najvhodnejšieho dodávateľa/agenta pre externú produkciu služieb. V tomto prípade sa tak deje zo subjektívnych dôvodov na strane principála – **obstarávateľ si „nechce“ vybrať najvhodnejšiu ponuku**. Nesprávny výber dodávateľa ale môže nastať aj z objektívnych dôvodov v prípade vysokého **rizika skrytých informácií**, pokiaľ neprebehne ex-ante hodnotenie uchádzačov o verejnú zákazku – **obstarávateľ si „nevie“ vybrať najvhodnejšiu ponuku**. Obe riziká sa môžu prejaviť v prvej fáze procesu kontrahovania, pri výbere dodávateľa služby, a vážne ohroziť výsledný efekt kontrahovania, jeho dopad na efektívnosť zabezpečovania služby.

Proces kontrahovania však nekončí výberom dodávateľa, na čo mnohé verejné inštitúcie kontrahujúce služby zabúdajú. Nevhodne definované zmluvné podmienky (najmä dĺžka zmluvy, sankcie, typ platby) spolu s nedostatočným monitoringom externej produkcie zvyšujú **riziko skrytej činnosti, morálneho hazardu**. Morálny hazard vytvára priestor pre externého dodávateľa služby presadzovať vlastné záujmy na úkor záujmu obstarávateľa, ktorým by malo byť hospodárne, efektívne, účinné vynakladanie verejných prostriedkov na zabezpečenie služby.

Najväčšie rezervy v kvalite riadenia nami hodnotených kontraktov z pohľadu uvedených rizík možno vidieť **v procese verejného obstarania služby** (často sa volí cenová ponuka, alebo priame zadanie ako postup verejného obstarania, napriek tomu, že vzhľadom k charakteru a rozsahu obstarávanej činnosti je najvhodnejším postupom verejná súťaž; často chýba jasné zadefinovanie predmetu verejného obstarávania; jediným kritériom hodnotenia ponúk je najnižšia cena) a následne **v procese monitoringu externej produkcie služby a riešenia zistených problémov** (nepravidelná kontrola externej produkcie, „mäkký“ postih externého dodávateľa pri porušení podmienok zmluvy zo strany poskytovateľa, obmedzený priestor pre vyjednávanie, resp. zmenu dodávateľa daný neprimeranou dĺžkou zmluvy).

Z našich doterajších zistení:

1. *kontrahovanie služieb vo verejnom sektore v podmienkach Slovenskej a Českej republiky neprináša zvýšenie efektívnosti*
2. *kvalita riadenia kontraktov vo verejnom sektore v podmienkach Slovenskej a Českej republiky je nízka*

vyvstáva otázka, či *je skutočne nízka kvalita kontrakt manažmentu dôvodom, prečo kontrahovanie neprináša očakávané zvýšenie efektívnosti*. Túto otázku sa pokúsime zodpovedať testovaním vzájomného vzťahu kvality riadenia kontraktov a dopadov kontrahovania na efektívnosť zabezpečovania služieb. Tento vzťah sme testovali vo výberovom súbore 114 obcí v roku 2020.

Dopad kontrahovania na efektívnosť zabezpečovania služieb bude v našom prípade predstavovať *závislú premennú Y*. Viacerými autormi je vymedzený ako rozdiel medzi nákladmi internalizácie a kontrahovania služby (Engelbeck, 2004; Epstein, 1984; Shetterly, 1998). Kvantifikáciu dopadu kontrahovania služieb vo verejnom sektore na efektívnosť ich zabezpečovania uvádza tabuľka 32.

Tabuľka 32 Dopady kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach SR (zmena v efektívnosti zabezpečovania služieb, ktorú prinieslo kontrahovanie oproti internalizácii)

Kontrahovanie miestnych verejných služieb	Rozdiel		Kontrahovanie pomocných služieb vo verejných organizáciách	Rozdiel	
	Výdavky na občana	Výdavky na výkonový ukazovateľ		Výdavky na občana	Výdavky na výkonový ukazovateľ
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	29,09	–46,45	Upratovanie	95,09	65,87
Cintorínske služby	0,06	32,77	Stravovanie zamestnancov	–15,9	70,54
Údržba verejnej zelene	57,16	–28,12	Správa a údržba budov	62,72	–3,51
Údržba miestnych komunikácií	45,14	X	Správa IT	–69,55	73,27
Údržba verejného osvetlenia	45,98	74,64	Doprava	–380,1	–99,75
			Bezpečnostné služby	93,03	68,96

Zdroj: Vlastný výskum.

Vymedzené faktory odvíjajúce sa od kvality riadenia kontraktov predstavujú nezávislé premenné. Na základe získaných dát sledujeme a porovnáваме mieru závislosti medzi dopadom kontrahovania na efektívnosť ako závislej premennej Y a faktorov daných kvalitou kontrakt manažmentu, ktoré ho ovplyvňujú, ako nezávislých premenných X (tabuľka 33).

Tabuľka 33 Faktory kvality kontrakt manažmentu ako nezávislé premenné X

Miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	Ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	Odborné znalosti	Frekvencia monitorovania produkcie služby	Postup pri nedodržaní záväzkov zmluvy/sankcie	Dĺžka zmluvy	Typ platby externému dodávateľovi za službu
--	--	------------------	---	---	--------------	---

Zdroj: Vlastný výskum.

Na meranie miery závislosti použijeme štatistickú metódu Spearmanovho korelačného koeficientu. Tento koeficient udáva štatistickú závislosť (koreláciu) medzi dvoma veličinami bez ohľadu na ich veľkosť. K výsledkom sme dospeli nasledovným postupom:

Zvolíme nulovú a alternatívnu hypotézu:

$H_0: \rho = 0$ (medzi sledovanými premennými je štatistická nevýznamnosť); (8)

$H_1: \rho \neq 0$ (medzi sledovanými premennými je štatistická významnosť); (8)

Stanovíme hladinu významnosti, na ktorej hypotézy testujeme:

$\alpha = 0,1$ (9)

H_0 zamietame, ak príslušná hodnota Sig. (2-tailed) $< \alpha$. (10)

V prípade, že sme prijali H_1 , prijímame tvrdenie, že medzi sledovanými premennými je štatistická významnosť, t.j. majú na seba vplyv. Keď sú premenné roztriedené na štatisticky významné a štatisticky nevýznamné, môžeme na prvej skupine testovať mieru vzájomnej závislosti medzi sledovanými premennými pomocou Spearmanovho korelačného koeficientu.

Spearmanov korelačný koeficient sa označuje gréckym písmenom ρ alebo rs . Používa sa pri výpočte, kde nepoznáme pravdepodobnostné rozdelenie dvoch veličín X a Y . Usporiadame veličiny s hodnotami x_i a y_i podľa veľkosti a priradíme im poradové čísla p_i a q_i . Potom hodnota koeficientu je rovná:

$$\rho = 1 - \frac{6 \sum_i (p_i - q_i)^2}{n(n^2 - 1)} \quad (11)$$

Výsledná hodnota Spearmanovho koeficientu nadobúda hodnoty z intervalu $<-1,1>$, pričom 1 predstavuje priamu závislosť, -1 predstavuje nepriamu nezávislosť, 0 vypovedá o tom, že medzi sledovanými znakmi nie je žiadna závislosť. Výsledky miery vzájomnej závislosti sledovaných premenných sú podrobne uvedené v Prílohe 2 Štatisticky významné faktory kontrakt manažmentu.

Vývodenie všeobecne platných záverov z uvedených výsledkov je diskutabilné. Štatistická významnosť jednotlivých faktorov vplyvu na výsledok kontrahovania daných kvalitou kontrakt manažmentu sa u sledovaných služieb mení. Ako významné sa u viacerých služieb javia miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky, monitoring externej produkcie, typ platby externému dodávateľovi. Z toho možno dedukovať, že pri kontrahovaní služieb vo verejnom sektore v podmienkach SR sa z rizík popísaných teóriou principal agent (riziko morálneho hazardu a informačnej asymetrie) výraznejšie prejavuje riziko morálneho hazardu a popri ňom dominuje riziko, ktoré štandardná teória kontrahovania nepozná, a to riziko netransparentnosti procesov verejného obstarávania. Riziko morálneho hazardu súvisiace s nedostatočným monitoringom externej produkcie po uzatvorení zmluvy poukazuje na skutočnosť, že kontrakt manažment je zamestnancami verejných inštitúcií/obstarávateľov chápaný ako manažment procesu verejného obstarania. Verejným obstaraním služby sa o službu – jej rozsah a kvalitu – prestávajú zaujímať, nanajvýš riešia následné sťažnosti občanov. To poukazuje na nedostatky v personálnom riadení verejných inštitúcií, chýbajúcu motiváciu a zainteresovanie zamestnancov na výsledkoch verejnej inštitúcie.

Všeobecne možno teda povedať, že kvalita riadenia procesu kontrahovania má vplyv na dopad kontrahovania služieb vo verejnom sektore a na efektívnosť ich zabezpečovania.

Model procesu kontrahovania (obrázok 3), ktorý je postavený na záveroch prezentovaných výskumov, zahŕňa proces rozhodovania o kontrahovaní (otázka „make or buy“) a proces riadenia kontrahovania (otázka „how to manage“).

Základ konštrukcie modelu spočíva v systémovom procese zabezpečenia služby (verejnej alebo pomocnej vo verejnej organizácii), ktorého cieľom je

zabezpečiť službu hospodárne a kvalitne. Keďže ide o službu financovanú z verejných zdrojov, mala by byť splnená požiadavka hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti vynaloženia verejných prostriedkov, čo predpokladá ex-ante hodnotenie *možných alternatív zabezpečovania služieb* z pohľadu naplnenia cieľa.

Výber možných alternatív by mal vychádzať z *podmienok zabezpečovania služby*, ktoré sú dané legislatívnymi, ekonomickými predpokladmi a predpokladmi samotnej verejnej inštitúcie pre zabezpečovanie služby.

V *legislatívnej rovine* ide o vymedzenie postavenia verejnej inštitúcie z pohľadu právnej subjektivity a právnej formy hospodárenia, vymedzenie požiadaviek na minimálne štandardy služieb v príslušnom rezorte (odvetví verejného sektora), vymedzenie podmienok verejného obstarávania.

Predpokladom systémového prístupu k poskytovaniu služieb vo verejnom sektore je komplexný a stabilný právny rámec zaručujúci pluralitu vlastníckych foriem, právo uchádzať sa o verejnú zákazku v podobe produkcie služby na strane nielen verejného, ale aj súkromného či tretieho sektora. Tento prístup presadzuje Európska únia nasledovaná vládami členských krajín. Európska únia, rovnako vlády členských štátov (Cruz, Marques, 2012; Leviäkangas et al., 2016; Marra, Carlei, 2014).

Činnosti – verejné služby, ktoré je nutné zabezpečovať alebo podporovať verejne (z titulu „zlyhania trhu“ alebo potreby sociálnej redistribúcie), sa síce naďalej verejne plne alebo čiastočne financujú, avšak ich vlastná produkcia sa realizuje v pluralitnom prostredí všetkých vlastníckych foriem („public-private-civil sector mix“ – PPCM). Každý takýto individuálny prípad vlastne predstavuje „jednu“ verejnú zákazku, o realizácii ktorej v regulovanom trhu súťažia všetky potenciálne dodávateľské subjekty.

Efektívne uplatňovanie princípov spolupráce všetkých foriem vlastníctva – PPCM – pri realizácii alokatívnych úloh štátu sa preukazuje ako výhodná moderná cesta zvyšovania efektívnosti verejného sektora a jeho výsledkom môže byť aj rast efektívnosti a kvality poskytovaných služieb vo verejnom sektore (Monteduro, 2014).

Vhodnú kombináciu produkcie a financovania služby je potrebné vyberať podľa konkrétnych okolností a podmienok. Dôležité je pritom striktne rozlišovať medzi otázkami, kto by mal vyrábať a kto by mal platiť. Podľa súčasných poznatkov ekonomickej teórie a praxe v zásade neexistujú všeobecne platné námietky ani voči štátnej, ani voči súkromnej produkcii služieb financovaných z verejných zdrojov (Monteduro, 2014; Gradus,

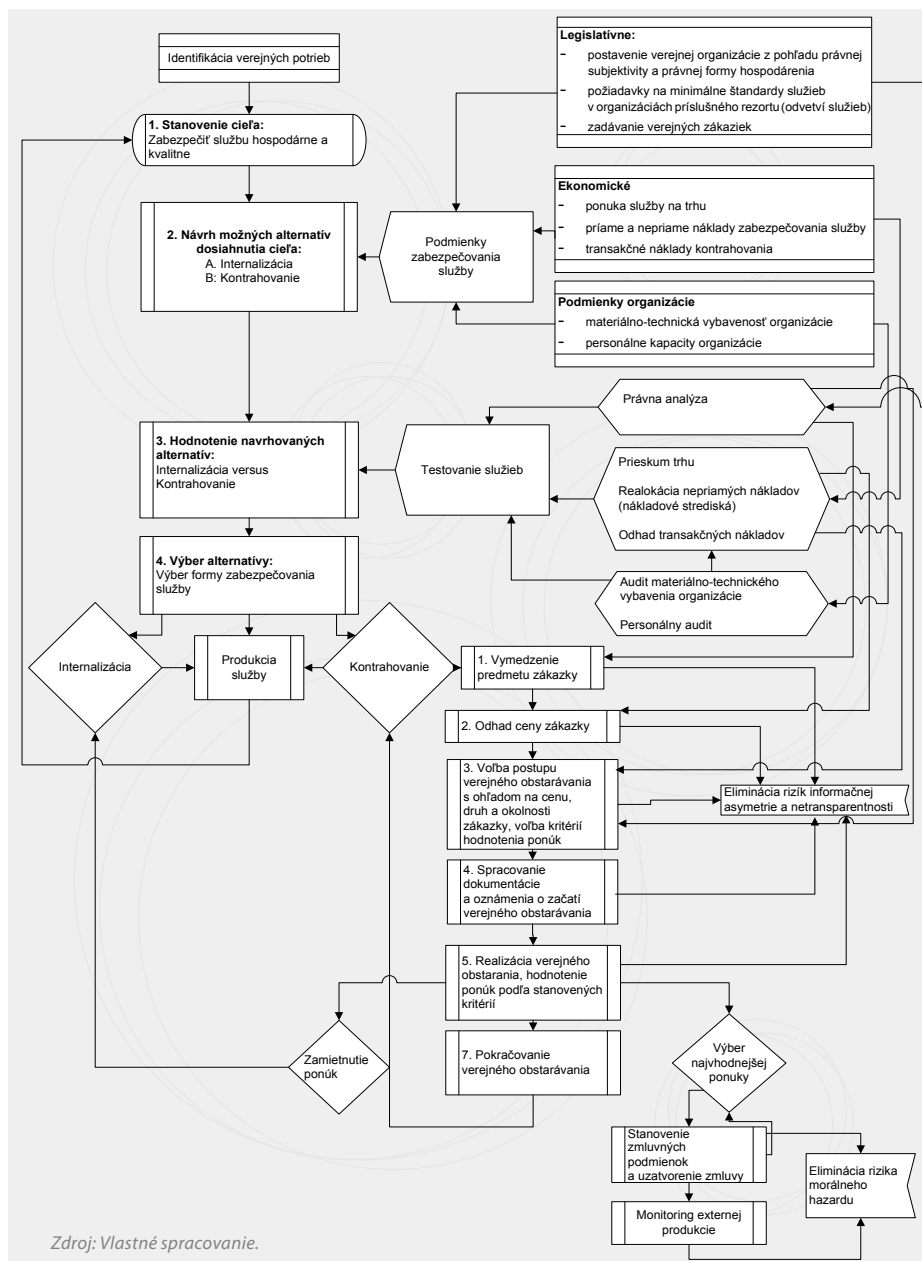
Dijkgraaf, Wassenaar, 2014). Faktorom, ktorý určuje efektívnosť a kvalitu produkcie služieb vo verejnom sektore, nie je vlastnícka forma, ale podmienky, za ktorých sa produkcia realizuje (Yescombe, Farguharson, 2018.).

V praxi je potrebné rozlišovať medzi princípom PPCM a tzv. „public-private partnerships – PPP“ (Atmo, Duffield, 2015).

Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore je jednou konkrétnou formou realizácie PPCM a pri jeho zavádzaní je nutné uvedomiť si klady a zápory prijímaného rozhodnutia (Petersen, Hjelmar, Vrangbaek, 2018). Verejná inštitúcia uzatvára zmluvu (kontrakt) so súkromnou organizáciou o produkcii určitej verejnej služby, alebo pomocnej služby vo verejnej organizácii pre vymedzený okruh spotrebiteľov. Pri tejto forme zabezpečovania sa presadzuje účasť spotrebiteľa na financovaní nákladov zabezpečovania služby prostredníctvom platenia užívateľských poplatkov za poskytovanie služby. Zložka verejného sektora, ktorá kontrahuje službu, je zodpovedná za poskytovanie služby v zodpovedajúcom rozsahu a kvalite. Existuje viacero foriem zmluvného zabezpečovania odlišujúcich sa v spôsoboch fakturácie služby, v miere rozdelenia rizika produkcie medzi verejný a súkromný sektor, v podmienkach využívania verejného majetku na produkciu služby, ako aj v dĺžke trvania zmluvného vzťahu (Ismail, 2013; Viana, Moreira, Alves, 2016).

Výhody kontrahovania možno vidieť vo vyššej miere transparentnosti vynakladania verejných prostriedkov, čo vyplýva z jasného určenia účelov použitia prostriedkov, vytvorenia širšieho priestoru na verejnú kontrolu a tým i rastu zodpovednosti volených orgánov voči voličom (Hefetz, Warner, 2012; Viana, Moreira, Alves, 2016). Ďalším problémom, ku ktorého riešeniu môže kontrahovanie služieb vo verejnom sektore prispieť, je nedostatok verejných zdrojov na realizáciu kapitálových investícií zvyšujúcich kvalitu poskytovania služieb. Uplatňovanie kontrahovania služieb vo verejnom sektore zároveň iniciuje skvalitnenie procesov verejného rozhodovania prostredníctvom definovania ukazovateľov výkonnosti verejných organizácií (Yescombe, Farguharson, 2018).

Realizácia kontrahovania služieb vo verejnom sektore má však aj zásadné riziká, ktoré sme popísali v predchádzajúcom texte, a sú s ním spojené ďalšie problémy, ako napr.: straty z (neredefundovaného) opotrebovania verejného majetku, transakčné náklady, demotivácia zamestnancov, strnulosť zvyšovania kvalifikácie a zručností, zabrzdenie kapitálových investícií (Brown, Potoski, Van Slyke, 2015).

Obrázok 3 Model procesu kontrahovania

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Česká a Slovenská republika ako členské štáty Európskej únie by mali pri tvorbe legislatívneho rámca kontrahovania služieb vo verejnom sektore vychádzať z právnej regulácie stanovenej spoločenstvom.⁴ Hlavným cieľom legislatívy Európskej únie je otvorený trh verejných zákaziek medzi jednotlivými členskými štátmi a podpora fungovania jednotného trhu, teda voľného pohybu výrobkov a služieb. Základnými princípmi tejto regulácie je nulová diskriminácia na mieste realizácie verejnej zákazky spolu s transparentnosťou zabráňujúcou korupcii. Konkurencia pri zadávaní verejných zákaziek nielen medzi subjektmi rôznych vlastníckych vzťahov, ale aj v rámci EÚ má viesť k rastu kvality poskytovaných verejných služieb a efektívnosti alokácie verejných zdrojov. Cieľom smerníc EÚ je zladit' národné legislatívy členských štátov o verejnom obstarávaní. Vychádzajú z viacerých princípov: verejné vyhlásenie verejných zákaziek nad určitý finančný limit v rámci celého spoločenstva; zákaz technickej špecifikácie verejnej zákazky, ktorá by diskriminovala ostatných uchádzačov, nutnosť uplatnenia objektívnych kritérií pri hodnotení verejných zákaziek. Dôraz je na otvorenosti a transparentnosti celého procesu rozhodovania o forme realizácie produkcie verejnej služby, resp. služby financovanej z verejných zdrojov.

Otvorenosť, v prípade zabezpečovania služieb vo verejnom sektore, sa chápe ako stav, kedy je verejná inštitúcia rozhodujúca o forme zabezpečovania služby povinná podrobovať sa hodnoteniu verejnosťou. Transparentnosť vyžaduje, aby všetky procesy boli prehľadné, a tým aj okolím hodnotiteľné. Otvorenosť a transparentnosť riešia dve súvislosti – znižujú možnosť výskytu korupcie a nesprávneho výkonu kompetencií na jednej strane, na druhej strane sú základným nástrojom ochrany individuálnych práv účastníkov dotknutých rozhodnutím verejnej inštitúcie, najmä tým, že dôvod rozhodnutia musí byť vždy uvedený.

Transparentnosť verejnej zákazky umožňuje realizovať otvorené rozhodnutia, ktoré je možné spätne overiť a logicky vysvetliť, týka sa všetkých fáz zadávania verejnej zákazky – vyhlásenia verejnej súťaže, zverejnenia relevantných podmienok, stanovených kritérií rozhodovania a časových termínov (Placek, et al., 2020). Nedostatočná transparentnosť môže súkromnému partnerovi zabrániť v účasti vo verejnom obstarávaní. Transparent-

⁴ Direktív a judikátov Európskeho súdneho dvoru.

nosť môže byť negatívne ovplyvnená predovšetkým nedostatočným (nekomplexným) oznámením o vyhlásení metód verejného obstarávania, diskrimináciou uchádzačov, nedodržiavaním predpisov o verejnom obstarávaní, ale aj absenciou rozpočtových obmedzení či korupciou (Rose-Ackerman, Palifka, 2016).

Verejná inštitúcia môže prostredníctvom nejasných postupov zadávania verejných objednávok systematicky zvýhodňovať určité subjekty.

Nedostatok informácií znemožňuje dodržiavať zásadu transparentnosti. V prípade verejného obstarávania sú informácie sprístupnené prostredníctvom vyhlásenia verejného obstarávania. Pre povinné oznámenie o vyhlásení metódy verejného obstarávania predpisuje zákon jeho formu, diferencovanú pre jednotlivé metódy verejného obstarávania. Toto vyhlásenie metódy je záväzné pre celý nasledujúci proces obstarávania, najmä čo do určenia predmetu obstarávania, podmienok účasti na súťaži a kritérií na vyhodnotenie víťaznej ponuky. Tie už nesmú byť zmenené ani v súťažných podkladoch, ani pri vyhodnocovaní ponúk. Jedným z najdôležitejších nástrojov korektného a úspešného verejného obstarávania vo výberovej fáze je vypracovanie jasných a zrozumiteľných súťažných podkladov. Nesprávne, nejasné, nepresné a všeobecne nezrozumiteľné súťažné podklady sú základným zdrojom netransparentnosti vo verejnom obstarávaní, a preto možným zdrojom úplatkárstva a korupcie (Rendon, 2012). Úroveň súťažných podkladov je zarážajúco nízka, a to najmä v súvislosti s nedostatočnou kvalifikáciou obstarávateľov, v niektorých prípadoch však aj úmyselne nekvalitným spracovaním podkladov (obstarávateľ si takto vytvára priestor pre zmeny predmetu alebo ceny obstarávania po uzavretí zmluvy – zmeny obsahu zmlúv a cien predstavujú jedno z najčastejších porušovaní zákona o verejnom obstarávaní (Plaček et al., 2020).

Diskriminácia uchádzačov znižuje transparentnosť nepriamo, navodením rôznych možností výkladu súťažných podmienok a kritérií, čím vytvára možnosti pre vznik úplatkov, korupcie a iných problémov. S rastúcou korupciou rastú výdavky na realizáciu verejných zákaziek a klesá počet uchádzačov o verejné zákazky, predovšetkým z radov malých a stredných podnikov, ktoré nemajú finančné prostriedky na zaplatenie úplatku.

Za najvýznamnejší zdroj netransparentnosti a následnej korupcie možno považovať jednoduché nedodržovanie predpisov o verejnom obstarávaní (Rose-Ackerman, Palifka, 2016). K nedodržiavaniu predpisov o verejnom obstarávaní dochádza vo všetkých fázach obstarávacích procesov – voľbou metód verejného obstarávania, nedostatočným obsahom oznámenia

o vyhlásení metód verejného obstarávania, nedostatočne presným popisom predmetu obstarávania, stanovením nejednoznačných podmienok účasti na súťaži a kritérií na vyhodnotenie ponúk, stanovovaním neprimerane krátkej lehoty na podávanie súťažných návrhov, neodôvodneným vylučovaním uchádzačov zo súťaže, nedodržovaním vyhlásených podmienok účasti na súťaži a kritérií na vyhodnocovanie súťaže, nerešpektovaním výberu uchádzača komisiou pre vyhodnotenie súťaže, zmenami vyhlásených zmluvných podmienok pri podpise zmluvy s víťazným uchádzačom atď.

V záujme zvýšenia transparentnosti vo verejnom obstarávaní služieb vo verejnom sektore je možné navrhnúť postupne zavádzať systém verejných zákaziek na výkon zmluvne zabezpečovaných služieb vo všetkých oblastiach svojich kompetencií, ktoré najmä obce zadávajú bez adekvátneho výberového konania, alebo neefektívne zabezpečujú vlastnými kapacitami, a prehodnotiť všetky dodávateľsky zabezpečované verejné služby tam, kde neprebehli zodpovedajúce výberové konania, a tieto realizovať. K tomu je potrebné vytvoriť viaceré systémové predpoklady, najmä:

1. Sfunkčnenie systému nákladových stredísk. Len systém účtovania nákladov podľa činností je schopný poskytnúť údaje, koľko skutočne jednotlivé služby stoja – zatiaľ to nie je možné exaktne zistiť, a tým ani nie je možné porovnávať interné a externé formy zabezpečovania služieb, na čo poukazujú aj výsledky našej analýzy.
2. Legislatívne ošetrenie povinnosti porovnávať (testovať) v stanovenom časovom intervale (nie legislatívne ošetrenie povinnosti kontrahovať – kvalita ponúk súkromného sektora ešte nie je vždy postačujúca – naznačujú to aj výsledky našej analýzy, kedy výdavky na zmluvné zabezpečovania služieb prekračovali výdavky interného zabezpečovania).
3. Zvyšovanie odbornej kvalifikácie zamestnancov v oblasti moderných metód riadenia vo verejnom sektore.
4. Spracovanie metodických materiálov, vzorov a pomôcok, podporujúcich procesy testovania a výberu dodávateľa.
5. Kontrola dodržiavania legislatívnych noriem upravujúcich proces verejného obstarávania, kontrola obsahových náležitostí zmluvných dokumentov upravujúcich realizáciu zmluvného zabezpečovania služieb (stanovené kvantitatívne a kvalitatívne parametre služby, mechanizmy pravidelnej kontroly, sankcie, cenové úpravy), kontrola realizácie pravidelného testovania služieb a kontrola existencie nákladových stredísk.

Problematikou kontrahovania služieb vo verejnom sektore sa doteraz nezaobrá žiadna právna norma (zákon, vyhláška, nariadenie), ktorá by usmerňovala príslušné procesy rozhodovania. Len samotný výber dodávateľa služby je do určitej miery riešený legislatívou verejného obstarávania. Pritom kontrahovanie služieb vo verejnom sektore je v našej ekonomike bežným javom, čo preukázali aj výsledky našej analýzy. Zistené výsledky dokladujú, že prax už v širokej miere pristúpila k využívaniu kapacít súkromného sektora pre zabezpečovanie rôznych typov služieb financovaných z verejných zdrojov. Zároveň však získané údaje poukazujú na nesystémový charakter rozhodovacích procesov o forme zabezpečovania týchto služieb. Vo verejných organizáciách poskytujúcich verejné služby či na úrovni samospráv nie sú vytvorené predpoklady pre takéto systémové rozhodovanie, neexistuje monitoring komplexných nákladov zabezpečovania služieb (aj v našej analýze sme boli nútení pracovať len s čiastkovým ukazovateľom – výdavkami na službu z rozpočtu samosprávy, verejnej organizácie), teda ani adekvátne informácie, na základe ktorých by sa toto systémové rozhodovanie malo realizovať. Popri objektívnych príčinách tohto stavu existujú aj subjektívne – neochota tých, ktorí rozhodujú, realizovať zmeny. Prípady, ktoré predstavujú porušenia zákona o verejnom obstarávaní sú v praxi pomerne časté (neochota verejných organizácií a obcí poskytnúť akékoľvek informácie o spôsobe výberu externých dodávateľov služieb to len nepriamo potvrdzuje).

Rozdiely vo výdavkoch na služby medzi jednotlivými formami zabezpečovania služieb porovnateľného rozsahu a kvality naznačujú, že týmto nesystémovým rozhodovaním častokrát v rozpore s etikou verejného obstarávania vznikajú veľké finančné straty v oblasti verejných prostriedkov. Dôvodom sú nevhodne uzavreté zmluvy a predražená externá produkcia, ale aj neochota prechodu z interného zabezpečovania na externé v situáciách, kedy trh ponúka efektívnejšie riešenia. Vzhľadom na tento stav je vhodné oblasť kontrahovania služieb vo verejnom sektore efektívne legislatívne ošetriť a vytvoriť metodiku rozhodovania o formách zabezpečovania služieb vo verejnom sektore na všetkých úrovniach verejnej správy.

Ekonomické predpoklady sú dané ponukou služby na trhu, priamymi a nepriamymi nákladmi produkcie služby pri jej internalizácii a odhadovanými transakčnými nákladmi pri jej kontrahovaní. Rovnako dôležité je zohľadniť personálne kapacity a materiálno-technické *podmienky* samotnej verejnej inštitúcie vo vzťahu k požiadavkám poskytovania služby. Podmienky zabezpečovania služby určujú **možné alternatívy zabezpečovania**

služby, po ich analýze verejná inštitúcia môže rozhodnúť, či **kontrahovanie** je možnou alternatívou zabezpečovania služby, alebo v prípade konkrétnej služby za daných podmienok pripadá do úvahy výlučne **internalizácia** služby. Návrat k internalizácii služby môže byť často spôsobom zefektívnenia jej poskytovania, ako uvádza Kishimoto (2020, s. 230). V prípade miestnych verejných služieb je najnovším trendom remunicipalizácia služieb (Albalade, Bel, Reeves, 2019, 2020), kedy sa obce rozhodnú pre návrat k internému poskytovaniu miestnych verejných služieb.

Zaujímavé zistenia v posledných rokoch prinášajú štúdie ohľadne medziobecnej spolupráce, ktorá sa zdá byť najefektívnejšou formou zabezpečovania miestnych verejných služieb (Soukopová et al., 2017; Bel, Fageda, Mur, 2014; Bel, Mur, 2009; Bel, Warner, 2015; Bel, Gradus, 2018; Franzke, Klimovský, Pinterič, 2016). V nami sledovaných samosprávach v sledovanom období predstavovala medziobecná spolupráca len 15 až 18 % z uplatňovaných foriem zabezpečovania miestnych verejných služieb. Kvalitatívny výskum názorov expertov v tejto oblasti dospel k viacerým dôvodom tohto stavu (bližšie Nemec, Mikušová Meričková, Soukopová, Šumpíková, 2020): vysoké transakčné náklady, dodatočné administratívne náklady spojené s organizáciou spolupráce (Klimovský, 2014), limitovaná motivácia obcí vybrať najefektívnejšiu formu zabezpečovania, nefungujúci benchmarking – o úspešných príkladoch medziobecnej spolupráce, tzv. prípadoch dobrej praxe, často ostatné obce nevedia, nedodatočné, resp. absentujúce „testovanie služieb“.

Testovanie služieb možno označiť ako **hodnotenie alternatív zabezpečovania služby**, t.j. porovnávanie internalizácie a kontrahovania vo vzťahu k dosahovaniu stanoveného cieľa – hospodárneho zabezpečenia kvalitnej služby. Do procesu testovania, porovnávania internalizácie a kontrahovania vstupujú informácie získané *právnou analýzou* legislatívnych podmienok zabezpečovania služby, *prieskumom trhu*, *realokáciou nepriamych nákladov* (prostredníctvom vytvorenia nákladových stredísk), *odhadom transakčných nákladov* pri prípadnom kontrahovaní služby doplnené o zhodnotenie *materiálno-technických a personálnych kapacít verejnej inštitúcie* k zabezpečeniu služby potrebných pri internalizácii služby. Náš výskum však poukazuje na to, že väčšina obcí nikdy neprístupovala k hodnoteniu foriem zabezpečovania služieb systematicky, neporovnávala/netestovala služby. Rozhodnutia obrátiť sa na externú firmu tak vznikali pomerne často na základe „odporozorovaného“ (aj susedná obec to tak robí, tak aj my); prípadne na základe „zdedeného“ (doteraz to tak u nás bolo, tak

načo to meniť, keďže to fungovalo) (Nemec, Mikušová Meričková, Soukopová, Šumpíková, 2020).

Testovanie služieb je možné realizovať metódou benchmarkingu. Benchmarking je proces porovnávania metód, procesov, postupov, služieb v rámci jednej organizácie, alebo medzi organizáciami, ktoré pôsobia v podobnej oblasti (Raymond, 2008; North, Kumta, 2018). Implementácia tejto metódy do systému riadenia a rozhodovania vo verejnom sektore účinne prispieva k rozvoju konkurenčného prostredia nielen v rámci verejného sektora medzi verejnými inštitúciami, ale aj k podpore súťaženia a spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom pri realizácii verejných zákaziek, čo vedie k rastu kvality a zefektívneniu fungovania verejného sektora. (Hong, 2012; Phillips, 2018; Blank, Enserink, Van Heezik, 2019). Na úrovni Európskej únie sa benchmarking ako jedna z metód zvyšovania kvality verejných služieb presadzuje Európsky inštitút pre verejnú správu (EIPA). V súčasnosti sa stretávame s viacerými krajinami, ktoré využívajú benchmarking na meranie efektívnosti výkonu verejných služieb, napr. Veľká Británia, USA alebo Kanada.

Benchmarking možno použiť na podporu objektívneho preverenia postupov, metód a systémov, čo môže byť veľmi prínosné práve v oblasti zabezpečovania služieb financovaných úplne alebo čiastočne z verejných zdrojov (Fahlevi, 2015; Blank, Enserink, Van Heezik, 2019). Prostredníctvom benchmarkingu je možné hodnotiť výkon vybraných kompetencií samosprávy či kvality fungovania verejných organizácií poskytujúcich verejné služby, nájsť najlepšie riešenie (výmena skúseností medzi viacerými organizáciami „best practice“) a identifikovať možnosti zvýšenia efektívnosti a kvality poskytovania služieb vo verejnom sektore.

Benchmarking je však potrebné chápať aj ako nepretržitý a systematický proces preskúmavania a zlepšovania, v ktorom sa organizácia so zameraním na konkrétnu oblasť porovnáva na základe rôznych kritérií v rámci organizácie, s externými partnermi alebo s normami, s cieľom poučiť sa z nej a trvalo sa zlepšovať (Fahlevi, 2015).

Benchmarking, resp. porovnávanie výkonnosti, pomáha na jednej strane ako analytický nástroj pre identifikáciu nedostatkov, ale taktiež slúži aj ako hnací prvok manažmentu kvality. Dôležité je upozorniť, že cieľom benchmarkingu nie je len vyrovnať sa určitému štandardu, teda benchmarku, ale konečným cieľom je stať sa najlepším v rámci určitej oblasti aktivít, t.j. stať sa novým štandardom alebo benchmarkom (Braadbaart, Yusnandarshah, 2008). Porovnávanie výkonnosti nám povie, kde sa tá

ktorá samospráva, resp. organizácia nachádza v porovnaní s ostatnými, kde sú medzery v jej výkonnosti (Andersen, Spjelkavik, Henriksen, 2008). Ak sú informácie z realizácie benchmarkingu verejné, môžu pomôcť verejnosti posúdiť výkon organizácií verejného sektora. To môže následne vyvíjať tlak na manažérov organizácií, aby zabezpečili nákladovo efektívne a kvalitné verejné služby (Sørensen, 2014).

Naopak porovnávanie procesov/foriem zabezpečovania služieb umožňuje vysvetliť, prečo sa úroveň efektívnosti a kvality zabezpečovania služieb v rôznych obciach či organizáciách verejných služieb líši (Raymond, 2008; Phillips, 2018). Porovnávanie možných alternatív zabezpečovania služieb vo verejnom sektore podľa stanovených kritérií môže napomôcť k optimálnej voľbe formy zabezpečovania služby vzhľadom na efektívnosť a kvalitu poskytovania služby.

Oblasť verejného sektora však predstavuje veľmi špecifickú a zložitú oblasť, ktorá sa odráža v zložitosti vplyvu prostredia verejného sektora, jeho nestabilitou (politické a právne zmeny), množstvom a nejednoznačnosťou cieľov, veľkým množstvom zainteresovaných strán a ich protichodnými záujmami a preferenciami. Benchmarking vo verejnom sektore tak v mnohých ohľadoch predstavuje zložitú výzvu. Zavádzanie benchmarkingu s vhodnými ukazovateľmi a stimulmi je náročné, pričom nesprávna implementácia vedie k výrazným nedostatkom (Phillips, 2018). Účinnosť implementácie benchmarkingu je silne ovplyvnená výberom ukazovateľov pre porovnávanie. V prípade, že sa tieto ukazovatele vyberajú neopatrne alebo len na základe dostupnosti údajov, môžu skresliť stimuly a ciele porovnávaných subjektov (da Cruz, 2018; Phillips, 2018). Ak sa benchmarking zameriava prevažne na jeden konkrétny výstup, vstup, proces alebo oblasť poskytovania verejných služieb, môže to viesť k zvýšenej aktivite v tejto oblasti, a to z dôvodu jej sledovania. To zvyšuje riziko zanedbania iných činností, ktoré sú rovnako dôležité, ale nie sú zahrnuté do systému porovnávaní v rámci benchmarkingu (Curristine et al., 2007). Jedným z faktorov, ktoré ovplyvňujú vhodný výber ukazovateľov pre porovnávanie, je tiež miera, do akej môžu analytici a sprostredkovatelia porovnávania zväžiť potreby konečných používateľov verejných služieb, ako aj názory monitorovaných organizácií verejného sektora. Je potrebné venovať väčšiu pozornosť porozumeniu toho, čo je vhodné sledovať/merať, najmä v konkrétnych organizačných a miestnych podmienkach (Sharma, Lawrence, 2015; Buckmaster, Mouritsen, 2017).

Ďalším dôvodom, prečo uplatňovanie benchmarkingu vo verejnom sektore nie vždy prináša očakávané zvyšovanie výkonnosti, je, že častokrát sa organizácie verejného sektora príliš zameriavajú na meranie výkonnosti v porovnaní s referenčným hodnotením a nesnažia sa poučiť z referenčného štandardu a osvojiť si ho (Tillema, 2010; Buckmaster, Mouritsen, 2017). Meranie výkonnosti v tomto prípade prevažuje nad samotným učením sa organizácie, čo predstavuje základ benchmarkingu.

Významným faktorom úspechu implementácie benchmarkingu vo verejnom sektore je tiež vplyv zainteresovaných strán (Tillema, 2010). Benchmarking môže viesť k zlepšeniam vtedy, ak budú zainteresované strany (najmä spotrebitelia verejných služieb) vyvíjať tlak na hodnotenú organizáciu verejného sektora, s cieľom zmenšiť rozdiely zistené medzi výsledkom organizácie a referenčným štandardom. Takýto tlak môže viesť k zlepšeniu výkonnosti organizácie verejného sektora v prípade, že sa slabé výsledky uskutočneného benchmarkingu zverejnia a spotrebitelia verejných služieb sa obrátia na alternatívnych poskytovateľov. Takýto tlak funguje iba v prípade, že existuje alternatívny poskytovateľ. Niektoré verejné služby sú však poskytované prostredníctvom monopolného poskytovateľa verejných služieb, pričom v tejto situácii nebude možné takýto tlak zainteresovaných strán využiť, to je odlišné od benchmarkingu v súkromnom sektore. Problémom je tiež porozumenie zainteresovaných strán výsledkom benchmarkingu a ich reakcia naň (Tillema, 2010; da Cruz, 2018).

Tak ako pri každom meraní výkonnosti, aj v prípade benchmarkingu môže dôjsť k rôznym dysfunkčným účinkom, resp. nežiaducemu správaniu sa hodnotených subjektov. Organizácie verejného sektora môžu upravovať svoje výsledky bez zlepšenia výkonnosti. Táto skutočnosť je však všeobecným problémom v riadení výkonnosti (čo sa meria, to sa splní) (Tillema, 2010; Hasnain, Manning, 2012). Maximalizácia hodnotených výstupov bez ohľadu na verejný záujem je jedným z rizík uplatňovania benchmarkingu v oblasti verejného sektora (da Cruz, 2018).

Úspešnosť benchmarkingu znižuje nesprávna interpretácia výsledkov zainteresovanými stranami. V takejto situácii nemusia zainteresované strany zohľadňovať rôzne operačné prostredia alebo rôzne ciele organizácie verejného sektora a referenčného štandardu, čo následne vedie k nerealistickému tlaku na odstránenie medzier vo výkonnosti monitorovanej organizácie (Tillema, 2010). Vo verejnom sektore sa v rámci implementácie benchmarkingu a prezentácií jeho výsledkov častokrát používajú tzv.

ligové alebo výkonnostné tabuľky, ktoré zahŕňajú rôzne ukazovatele výkonnosti a celkové výsledky monitorovaných organizácií verejného sektora (da Cruz, 2018). Ich prioritnou úlohou je podporiť konkurenciu medzi organizáciami verejného sektora a motivovať ich k zlepšeniu svojich výsledkov v sledovaných oblastiach. Výhodou tzv. ligových alebo výkonnostných tabuliek je koncentrácia viacerých oblastí a k nim stanovených ukazovateľov výkonnosti do jedného konečného celkového výsledku. Avšak výraznou kritikou tohto nástroja prezentácie výsledkov benchmarkingu je, že častokrát nezohľadňujú rôzne rozdiely medzi monitorovanými organizáciami (Foley, Goldstein, 2012). V tomto prípade je nevyhnutné zvyšovať povedomie a informovanosť verejnosti o obmedzeniach a hraničiach informácií, ktoré prináša benchmarking, keďže aj v prípade nepriaznivých výsledkov nemusí nevyhnutne ísť o zlý výkon alebo nekompetentnosť organizácie.

Účinne uplatňovanie benchmarkingu do veľkej miery samozrejme závisí aj od ochoty a odhodlania monitorovaných organizácií verejného sektora (Ammons, Roenigk, 2015; da Cruz, 2018). Benchmarking vo verejnom sektore môže byť dobrovoľný, ale jeho uplatňovanie je v praxi často povinné (Andersen et al., 2008). Uplatňovanie benchmarkingu na dobrovoľnej báze si v praxi získava viac priazne a ochoty zo strany organizácií verejného sektora. Dôvodom je fakt, že nie všetci verejní manažéri, resp. úradníci sú naklonení porovnávaniam s inými organizáciami, pričom výrazný vplyv má práve nedôvera, strach a odpor voči internému alebo externému zverejňovaniu dosiahnutých výsledkov (da Cruz, Marques, 2014). Ďalší dôvod predstavuje skutočnosť, že implementácia benchmarkingu alebo akéhokoľvek porovnávania prináša administratívne náklady. Monitorované organizácie tak musia vyčleniť finančné prostriedky, čas a personál pre takéto zapojenie sa do zvyčajne robustných procesov porovnávania (Ammons, Roenigk, 2015).

Benchmarking vo verejnom sektore možno vnímať aj ako politický nástroj (Phillips, 2018). Ak sa benchmarking používa ako nástroj pre podporu tvorby verejnej politiky založenej na dôkazoch a záujmoch verejnosti, s cieľom zlepšenia jej výsledkov a dopadov na spoločnosť, je to prínosom. Avšak rizikom je zneužitie vyplývajúci z realizácie benchmarkingu vo verejnom sektore ich nesprávnou interpretáciou v prípade intenzívnej politickej konkurencie (Kuhlmann, Jäkel, 2013; Phillips, 2018; de Cruz, 2018). Významnú úlohu tu častokrát zohráva aj nedôvera verejnosti v organizácie verejného sektora (Papaioannou, Rush, Bessant, 2006).

Výsledkom benchmarkingu spôsobov zabezpečovania služby, testovania služby by mal byť **výber optimálnej alternatívy, formy zabezpečovania služby** a následná produkcia služby spĺňajúca podmienky hospodárneho, efektívneho a účelného vynaloženia verejných prostriedkov.

V prípade, že optimálnou formou zabezpečovania sa javí kontrahovanie, proces rozhodovania o kontrahovaní (make or buy) je ukončený a začína proces riadenia kontrahovania (manage).

Prvým krokom je **vymedzenie predmetu verejnej zákazky**, definovanie predmetu obstarania, ktoré by opäť malo vychádzať z legislatívnych podmienok zabezpečovania služby vymedzených na základe právnej analýzy.

Nasleduje **odhad hodnoty, ceny verejnej zákazky** opierajúci sa o výsledky prieskumu trhu a vyčíslenie celkových nákladov internej produkcie služby po realokácii nepriamych nákladov.

Po zohľadnení predmetu, ceny verejnej zákazky a ďalších okolností a požiadaviek definovaných legislatívou možno zvoliť **postup verejného obstarávania**.

Ďalším krokom je **spracovanie súťažných podkladov a oznámenie o začatí výberového konania**, v tomto kroku je dôležitou voľba a zadanie kritérií hodnotenia súťažných návrhov.

Hodnotenie súťažných návrhov podľa stanovených kritérií sa realizuje v nasledujúcom kroku.

Systémová realizácia spomínaných krokov procesu riadenia kontrahovania môže do značnej miery **eliminovať riziká informačnej asymetrie a netransparentnosti verejného obstarávania** vznikajúce pri kontrahovaní služieb vo verejnom sektore.

Proces verejného obstarávania môže byť ukončený výberom víťaznej ponuky, alebo **odmietnutím všetkých predložených ponúk**. Odmietnutie ponúk vedie k opätovnému zváženiu internalizácie služby.

Po výbere víťaznej ponuky nasleduje **stanovenie zmluvných podmienok a uzatvorenie zmluvy**. Uzatvorením zmluvy proces riadenia kontrahovania nekončí, pokračuje ďalej v podobe monitoringu externej produkcie a budovania vzťahov s externým dodávateľom, čo spolu so správne zadefinovanými zmluvnými podmienkami **eliminuje** ďalšie z rizík spojených s kontrahovaním služieb vo verejnom sektore – **riziko morálneho hazardu**.

Proaktívny manažment zmluvných vzťahov medzi verejnou inštitúciou a externým dodávateľom služby je predpokladom kontinuálneho dosahovania stanovených štandardov kontrahovanej služby v oblasti jej rozsahu a kvality.

Hlavným cieľom manažmentu zmluvných vzťahov je zaistiť zabezpečovanie služieb s dosahovaním primeraných prínosov vzhľadom k vloženým prostriedkom – Vale for Money (VFM). Tento cieľ je dosahovaný prostredníctvom nepretržitého monitorovania výstupov, riadenia zmien, autorizácie platieb, vedenia záznamov a spracovávania hodnotiacich správ.

Súčasťou manažmentu zmluvných vzťahov je manažment výkonnosti, ktorý sa vzťahuje k monitorovaniu produkcie VFM. Existujú rozdiely v metodike merania a stanovenia hodnoty za peniaze (Fleming, 2013; King, 2018). Rôzne metodiky merania a stanovenia hodnoty za peniaze sa odlišujú predovšetkým v ich schopnosti merať dosiahnutý prínos (Antinoja et al., 2011).

Hodnota za peniaze nepredstavuje synonymum ani pre hospodárnosť, t.j. zníženie nákladov na vstupy, ani pre efektívnosť. Hodnota za peniaze predstavuje nájdenie správnej rovnováhy medzi hospodárnosťou, efektívnosťou a účelnosťou, a preto sa nemôže izolovane posudzovať len v jednej z týchto oblastí. Znižovanie nákladov na vstupy a úspora efektívnosti môže buď podporiť, alebo podkopať hodnotu za peniaze. Ak sa účelnosť danej služby z dôvodu nízkej úspory nákladov značným spôsobom zníži, nastáva aj zníženie hodnoty za peniaze. Rovnako môžeme povedať, že zatiaľ čo daná služba môže byť finančne nenáročná a funguje efektívne, ak nedosahuje očakávané výsledky, neprináša hodnotu za peniaze (Jackson, 2012).

Realizované štúdie využívajúce koncept VFM ukazujú, že tento prístup je možné využiť v rôznych odvetviach verejných služieb v prípade verejno-súkromných partnerstiev (Ismail, 2013; Zwalf et al., 2017).

Pri hodnotení hodnoty za peniaze prinášajú potrebné informácie ekonomické analýzy, pričom k najväčším prínosom patrí možnosť systematického hodnotenia nákladov a dôsledkov prinášajúcich informácie, ktoré nemožno získať izolovaným prihliadnutím iba na jeden z týchto faktorov (napríklad dva alternatívne postupy zabezpečovania služby môžu byť rovnako účelné, ale môžu sa líšiť ich nákladmi). Zároveň je realizácia ekonomických analýz schopná vytvoriť zjednodušené znázornenie zabezpečovania služby (pre uľahčenie analýzy a porozumenia), predpovedať budúce hodnoty, ako aj merať minulú výkonnosť. Silnou stránkou ekonomických analýz je tiež schopnosť aplikovať analýzu scenárov (skúmanie hodnoty služby podľa rôznych súborov predpokladov alebo okolností) a analýzu citlivosti (skúmanie rozsahu, v akom zmeny konkrétnej vstupnej premennej ovplyvňujú výstupy) (Fleming, 2013; King, 2018). To samozrej-

me podporuje transparentnosť a dôkladné uvažovanie o nákladoch a dôsledkoch (Okoli et al., 2014). Ekonomická analýza zároveň sprostredkúva výsledky hodnotenia hodnoty za peniaze spôsobom, ktorý je známy a zrozumiteľný aj pre iné subjekty (aj s rozhodovacou právomocou), čím môže pomôcť koncentrovať pozornosť z nákladov služby na hodnotu/prínosy služby (King, 2018). Aj keď nie je možné explicitne a vyčerpávajúco povedať, kedy sú ekonomické metódy úplne vhodné na daný účel, existujú určité minimálne požiadavky, ktoré predstavujú najmä náležité zváženie prostredia, resp. odvetvia realizácie analýzy, prístup k relevantným údajom, odborné zručnosti a dostatočné zdroje na vykonanie dôkladnej analýzy (Yarbrough et al., 2011; King, 2018).

I keď ekonomické analýzy môžu prispievať k širšiemu hodnoteniu hodnoty za peniaze, samotné ekonomické hodnotenie samozrejme zvyčajne nestačí na podporu komplexného hodnotenia hodnoty za peniaze, pretože v zásade odhaduje efektívnosť predstavujúcu iba jedno hľadisko, ktoré musí byť v rovnováhe s ostatnými, ako sú aj cenová dostupnosť, relevantnosť, spravodlivosť, udržateľnosť služby. V praxi môžu ekonomické analýzy niekedy poskytnúť neúplný obraz tiež o účelnosti, pretože je častokrát príliš ťažké zahrnúť robustné merania niektorých výhod a nákladov služby (Vardakoulis, 2013; Jakupc, Kelly, 2015; D'Emidio et al., 2017). Samozrejme aj tzv. číselné dôkazy zohrávajú pri podpore hodnotenia hodnoty za peniaze dôležitú úlohu (King, 2018), pričom je niekedy potrebné zaujať pragmatický prístup zameraný najmä na praktické úvahy o dostupnosti údajov (Davidson, Miskelly, Kelly, 2008; Okoli et al., 2014).

Pri hodnotení hodnoty za peniaze je teda možné použiť viacero metód, pričom rozhodnutie o tom, ktorá metóda sa má použiť, vychádza z toho, čomu sa hodnotiteľ snaží porozumieť (Jackson, 2012; Fleming, 2013; Okoli et al., 2014). Kvalita a sofistikovanosť konceptu VFM v zabezpečovaní služby, ako aj kvalita samotných ukazovateľov sa však zvyčajne vyvíja v priebehu realizácie, kedy je potrebné reagovať na rôzne podnety vyplývajúce tak z implementácie konceptu VFM v konkrétnej oblasti zabezpečovania služby, ako aj na podnety prichádzajúce od rôznych zainteresovaných strán (Beam Exchange: Monitoring guidance, 2020).

Koncept VFM tak poskytuje isté príležitosti pre kritické zhodnotenie a riadenie výkonnosti verejných služieb, organizácií poskytujúcich verejnú službu, možných alternatív zabezpečovania služby. Avšak kľúčovým a nevyhnutným krokom pre uplatnenie konceptu VFM vo verejných službách je prispôbenie tohto konceptu konkrétnej verejnej službe s rešpektovaním

špecifik a rozmanitosti verejných služieb, organizácií poskytujúcich verejné služby a osobitostiam prostredia verejného sektora.

Zatiaľ čo monitoring výkonnosti odhalí nedostatky v rozsahu, prípadne v kvalite služby, účinný manažment zmluvných vzťahov musí zaistiť, aby boli uplatnené príslušné opatrenia na odstránenie týchto nedostatkov.

Manažment výkonnosti zahŕňa viacero úloh:

- prehľad a analýza meraní špecifických parametrov vzhľadom k dosahovaným výkonom (realizuje súkromný sektor),
- kontrola kvality a implementácia procedúr v rámci systému kvality s cieľom zabezpečenia stanovených štandardov (realizuje súkromný sektor),
- nezávislý monitoring validity a objektívnosti vyššie uvedených postupov (realizuje samospráva),
- nezávislá inštalácia meracích zariadení v procesoch produkcie služby tam, kde je to možné.

Princípy manažmentu zmluvných vzťahov a manažmentu výkonnosti:

- Základ manažmentu zmluvných vzťahov by mal byť vytvorený už vo fáze verejného obstarávania a výberu externého dodávateľa služby paralelne s manažmentom procesu zabezpečovania služby s cieľom dosiahnuť plné prepojenie zmluvne stanovených štandardov služby a vytváraného systému ich monitorovania.
- Zamestnanci verejnej inštitúcie (obstarávateľa) musia byť detailne oboznámení so zmluvnou dokumentáciou.
- Verejná inštitúcia, ktorá sa rozhodne uplatniť niektorú z alternatívnych foriem zabezpečovania služieb, by mala pamätať na vyčlenenie primeraných finančných prostriedkov k pokrytiu nákladov spojených s realizáciou manažmentu zmluvných vzťahov a monitorovaním výkonnosti súkromného partnera v rámci svojho rozpočtu.

Proaktívny manažment zmluvných vzťahov medzi verejnou inštitúciou a externým dodávateľom služby kladie vysoké nároky na kvalifikáciu a zručnosti zamestnancov verejnej inštitúcie. Vyspelé krajiny v súčasnosti realizujú zmeny v oblasti personálneho manažmentu s cieľom zvýšiť kvalitu ľudského činiteľa vo verejnom sektore. Výskumy realizované v tejto oblasti preukázali veľmi silnú koreláciu medzi riadením ľudských zdrojov a výsledkami výkonnosti organizácie. Spolu s ďalšími indíciami to potvrdzuje skutočnosť, že verejný sektor je závislý na kvalite ľudí. Problém vzťahu

manažmentu ľudských zdrojov a výkonnosti vo verejnom sektore sa v teórii a praxi takmer vôbec neobjavuje. Príčinou je slabé využívanie manažmentu ľudských zdrojov na zlepšenie výkonnosti organizácie. Ak vôbec existuje hlavná téma, ktorá charakterizuje reformu verejného sektora v posledných rokoch, tak je to potreba lepšej organizačnej a individuálnej výkonnosti.

Politika manažmentu ľudských zdrojov by mala viesť k zvyšovaniu výkonu prostredníctvom a) zvyšovania zručností a schopností zamestnancov, b) podpory pozitívnych postojov a zvyšovaním motivácie, c) rozšírenia kompetencií zamestnancov, aby títo mohli svoje schopnosti plne využívať.

Dôvodov neúspechu personálneho riadenia v snahe zvyšovať výkonnosť organizácie je viacero: príliš mnoho pravidiel, príliš málo právomocí, príliš silný politický vplyv, príliš nízka motivácia, príliš centralizovaná štruktúra, procesy, ktoré sú príliš pomalé.

V podmienkach SR a ČR je potrebné realizovať systémové opatrenia v oblasti personálneho zabezpečenia procesov poskytovania služieb financovaných z verejných zdrojov. Ide o opatrenia v záujme odpolitizovania a sprofesionalizovania zamestnancov vo verejnom sektore. V oblasti personálneho manažmentu vo verejnom sektore nie je doriešená otázka motivácie. Je potrebné komplexnejšie určiť ukazovatele hodnotenia zamestnancov vo verejnom sektore a realizovať pravidelné hodnotenia zamestnancov previazané s pohyblivou zložkou platu. Tieto opatrenia sa čiastočne implementovali prijatím zákona o štátnej službe a mali by okrem iného prispieť k zmene prístupu k občanovi ako zákazníkovi.

Je treba si uvedomiť, že občan ako daňový poplatník financuje fungovanie verejnej správy. Rozmer občana ako zákazníka zúžený na poskytovanie verejných služieb v sebe zahŕňa pravidelné monitorovanie potrieb občanov (komunikácia verejnej správy s občanmi) a ich rešpektovanie v rozhodovaní verejných inštitúcií v procesoch zabezpečovania verejných služieb. Rozsah a kvalita týchto služieb by mali zodpovedať potrebám občanov.

Záver

Cieľom prvej kapitoly monografie bolo zodpovedať prvú z otázok, ktoré sme si položili v úvode: ***Kedy a prečo by malo kontrahovanie služieb vo verejnom sektore priniesť zvýšenie efektívnosti?***

Vychádzajúc z obsahovej a kauzálnej analýzy poznatkov získaných sekundárnym zberom informácií a historickej chronológie vývoja v skúmanej problematike, metódou abstrakcie, aproximácie v teoretickej analýze poznatkov a výsledkov predchádzajúcich štúdií v tejto oblasti možno na túto otázku odpovedať:

Reformné kroky smerujúce k zníženiu verejných výdavkov (najmä v západných ekonomikách) a transformácii centralizovaného systému služieb vo verejnom sektore (najmä v transformujúcich sa ekonomikách a novo transformovaných ekonomikách) s cieľom zefektívniť zabezpečovanie verejne financovaných služieb viedli k demonopolizácii systému služieb vo verejnom sektore a implementácii nových alternatívnych prístupov k poskytovaniu služieb vo verejnom sektore (ASDA) vnášajúcich do systému verejne financovaných služieb prvok konkurencie. Kontrahovanie ako jedna z foriem ASDA by malo teoreticky priniesť zvýšenie efektívnosti zabezpečovania služieb vo verejnom sektore (zrušením monopolu verejnej produkcie) za predpokladu, že budú minimalizované riziká spojené s kontrahovaním (morálny hazard a problém skrytých informácií). Podmienkou minimalizácie rizík kontrahovania je však efektívny manažment procesu kontrahovania.

Cieľom druhej kapitoly monografie bolo zodpovedať druhú z otázok položených v úvode: ***Prináša kontrahovanie služieb vo verejnom sektore v podmienkach Slovenskej republiky zvýšenie efektívnosti?***

Metodika hodnotenia dopadov kontrahovania služieb vo verejnom sektore sa počas viac ako desiatich rokov prebiehajúceho vlastného primárneho výskumu postupne zdokonaľovala. V prvých rokoch výskumu vychádzala metodika zo štandardne uplatňovaných postupov hodnotenia efektov kontrahovania medzinárodnými štúdiami obmedzených na jednoduché

porovnanie nákladovosti kontrahovania a internalizácie služieb. Výsledky vlastného výskumu porovnávajúce výdavky na kontrahovanie a internalizáciu služieb prepočítané na spotrebiteľa služby/občana (náklady z objektívnych príčin nebolo možné kalkulovať – evidencia komplexných nákladov činností vo verejnom sektore reálne neexistuje) pozitívne dopady kontrahovania na nákladovú efektívnosť zabezpečovania služieb vo verejnom sektore nepotvrdili.

Táto skutočnosť bola motívom pre *zdokonalenie metodiky hodnotenia dopadov kontrahovania služieb vo verejnom sektore na ich efektívnosť*, a to zohľadnením ďalšieho ukazovateľa nákladovej efektívnosti – výdavkov na výkonový ukazovateľ a zohľadnením kvality služieb hodnotenej mierou spokojnosti spotrebiteľov. Ani toto komplexnejšie hodnotenie dopadov kontrahovania služieb vo verejnom sektore (*v domácom kontexte poznania problematiky jedinečné*) neprinieslo jednoznačné potvrdenie pozitívneho vplyvu kontrahovania na efektívnosť.

Sledovanie inputových ukazovateľov (výdavkov na kontrahovanie služieb) a outputových ukazovateľov (kvality kontrahovaných služieb) postupne vyústilo do ďalšieho zdokonalenia metodiky hodnotenia dopadov kontrahovania služieb vo verejnom sektore – *multikriteriálneho hodnotenia efektívnosti metódou najlepších hodnôt kritérií* (inputových a outputových ukazovateľov), ktorej aplikácia v danej oblasti je *inovatívnou v medzinárodnom kontexte*. Avšak ani prostredníctvom tejto metodiky, ani rozšírením predmetu skúmania o ďalšiu z foriem kontrahovania služieb vo verejnom sektore – externalizáciu produkcie pomocných služieb vo verejných organizáciách sa počiatočný výskumný **predpoklad o pozitívnych dopadoch kontrahovania na efektívnosť zabezpečovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach SR a ČR nepodarilo potvrdiť**. Zistenia sú v súlade so súčasným stavom poznania kontrahovania vo verejnom sektore, ktoré poukazujú na kontroverznosť dopadov kontrahovania na nákladovú efektívnosť zabezpečovania služieb a dokonca návrat k internalizácii služieb, výrazný najmä na úrovni samosprávy, kde sa prejavuje silný trend re-municipalizácie služieb s iniciáciou medziobecnej spolupráce. Iniciácia medziobecnej spolupráce v podmienkach SR a ČR však naráža na viacero prekážok (dodatočné administratívne náklady spojené s organizáciou spolupráce, nefungujúci benchmarking miestnych verejných služieb). Riešením teda môže byť zotrvanie pri kontrahovaní služieb, za predpokladu jeho zefektívnenia. Tento záver otvoril otázku, na ktorú odpovedala záverečná, tretia kapitola monografie:

Prečo kontrahovanie služieb vo verejnom sektore v podmienkach Slovenskej republiky neprináša zvýšenie efektívnosti? Viaceré vedecké najmä zahraničné štúdie popisujú parciálne determinanty, faktory výsledného efektu kontrahovania, či dopadu na efektívnosť zabezpečovania služieb odvíjajúcich sa od kvality riadenia kontraktov. Žiadna z nich však nedáva jednoznačnú odpoveď na to, čo je základom úspechu kontrahovania, ktorá by bola podporená výsledkami kvantitatívneho výskumu.

Na základe teórie principal agent a čiastkových štúdií v oblasti kontrahovania bol preto zostavený *jedinečný súbor faktorov odvíjajúcich sa od kvality riadenia zmluvného vzťahu principal/obstarávateľ – agent/dodávateľ*. Tieto faktory majú vplyv na riziká kontrahovania a tým aj na výsledný dopad kontrahovania na efektívnosť zabezpečovania služieb. V tejto oblasti sa rozšírila pôvodná definícia dvoch rizík kontrahovania (riziko skrytých informácií a skrytej činnosti/morálneho hazardu spätými s neefektívnym personálnym riadením vo verejnom sektore – zamestnanci nie sú motivovaní rozhodovať sa správne a často na to ani nemajú odborné predpoklady) o tretie riziko – riziko netransparentnosti procesov verejného obstarávania. Viedli k tomu závery vlastného primárneho viac ako desaťročného výskumu postupov verejného obstarávania pri kontrahovaní služieb vo verejnom sektore. Skúmanie kvality riadenia kontraktov vo vzťahu k rizikám kontrahovania prinieslo výsledky svedčiace o ***nízkej kvalite riadenia kontraktov vo verejnom sektore v podmienkach Slovenskej a Českej republiky***.

S cieľom potvrdiť predpoklad, že dôvodom zlyhania kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach SR a ČR je nízka kvalita kontrakt manažmentu, bol *posunutý predmet výskumu problematiky kontrahovania služieb vo verejnom sektore z roviny skúmania nákladovej efektívnosti kontrahovania do roviny efektívnosti riadenia procesu kontrahovania*. *Originálny predmet výskumu* – vzťah dopadu kontrahovania na efektívnosť zabezpečovania služieb a kvality riadenia kontraktov *a inovatívna metódi*ka testovania a potvrdenia tohto vzťahu priniesla *vedecky cenné výsledky nielen v rozmere teórie kontrahovania v medzinárodnom kontexte, ale aj východiská pre návrh riešení problémov v praxi manažovania služieb vo verejnom sektore*.

Zhmotnením uvedených teoretických a praktických prínosov je manažérsky model procesu kontrahovania služieb vo verejnom sektore, ktorý ponúka odpoveď na otázku: ako proces kontrahovania služieb vo verejnom sektore riadiť. Jeho súčasťou je implementácia metód založených na

princípoch NPM – benchmarking a value for money. Vzhľadom na posun v poznaní prístupov reforiem verejnej správy, ktoré poukazujú na limity čisto manažérskeho prístupu NPM smerom k „New Public Governance“ (NPG), monografia poukazuje nielen na prínosy nástrojov benchmarkingu a value for money, ale aj riziká ich uplatňovania, vo verejnom sektore opierajúc sa o najnovšie poznatky v danej oblasti.

Résumé

From the theoretical point of view, contracting services in the public sector should convey efficiency gains. However, the practice results do not confirm the aforementioned assumption. Finding the reasons for this failure is problematic since most local and foreign studies focus on the problem of comparing the cost-effectiveness of internalization and contracting services, perceived simply from the perspective of the principal-agent theory. The indicated perception of the problem is limited to solving the issue of “make or buy” – i.e. whether to provide the service with its own capacities or to contract it. The up-to-date world economic theory and practice should no longer address the question whether to contract public sector services, but how to manage the contracting process with the gradual change of competitive relationship between principal and agent (contracting authority and supplier) to a partnership.

The aim of the monograph is to contribute to the development of the theory of contracting out services in public sector and to propose conceivable solutions for the practice of management of contracting services in the public sector.

Partial objectives in the stages of the monograph:

1. To define the theoretical framework of contracting out services in public sector and public administration reform developing the alternative service delivering arrangements in public sector.
2. To confront this theoretical framework with own primary research outcomes in Czech and Slovak republic.
3. To test validity of theoretical assumptions in Slovak and Czech Republic conditions and propose solutions to the practice of managing the contracting services in the public sector.

The processing of the theoretical backgrounds in first chapter of monograph answers the question: ***when and why contracting services in the public sector should bring efficiency gains.***

The question will be answered through the content and causal analysis of the knowledge gained via the secondary collection of information and the historical chronology of the evolution in the subject matter, the method of abstraction, approximation in the theoretical analysis of the knowledge and the results of previous studies in this field.

Theoretically, contracting should increase the efficiency of public service provision (by eradicating the public production monopoly), provided that the risks associated with contracting are minimized (moral hazard and the hidden information problem). However, the effective management of the contracting process is a precondition for minimizing contracting risks.

The application part of the monograph based on the method of data analysis obtained by primary data collection answers several research questions. Responding to the research questions has the character of quantitative formalization.

The first question discussed in second monograph is ***whether contracting services in the public sector in the conditions of the Slovak and Czech Republic bring efficiency gains.***

The standard procedure used to evaluate the effectiveness of contracting by international studies is to compare the cost of contracting and the internalization of services. The stated procedure is considered to be limited due to the costs of providing services for objective reasons cannot be calculated (evidence of complex costs of public sector activities is formally given, however, does not actually exist) and therefore it is likely to work only with the indicator of expenditures for providing services. This is an incentive to improve the methodology for assessing the efficiency of contracting services in the public sector by considering another cost-effectiveness indicator – expenditure on the performance indicator and considering the quality of services assessed by the level of satisfaction of consumers. The more complex assessment of the impact of contracting services in the public sector can be considered unique in the domestic context of knowledge. Monitoring of input indicators (contracting expenditure) and output indicators (quality of contracted services) enables further improvement of the methodology of evaluating the efficiency of contracting services in the public sector via the use of multi-criteria efficiency evaluation using the method of the best value criteria (input and output indicators) whose application in the field is innovative in an international context.

Another matter that is the subject of the third chapter of monograph is the question of ***what affects the efficiency of contracting services in the public***

sector. Testing the significance of the impact of contracting efficiency factors established on the quality of contracting process management will enable to recognize the relationship of contracting efficiency and the quality of its contracting management and the supplier-contracting relationship.

According to the results, it is not possible to unequivocally confirm or reject the assumption of a positive impact of contracting on the efficiency of the services provided. The conclusion opened the question: Why contracting public sector services in the Slovak and Czech Republic do not bring efficiency gains?

The results indicate severe problems in the quality of contracting out services in the public sector, which increase the risks associated with contracting. The risk of a lack of transparency in procurement processes, as indicated by inadequately selected procedures and an unclearly defined subject of the procurement, may result in the contracting authority/principal not selecting the most appropriate supplier/agent for external service production. In this case, it is a result of subjective reasons from the principle's side – as the contracting authority “does not want” to choose the most suitable proposal. However, incorrect selection of the supplier may also occur for objective reasons in the case of a high risk of hidden information, unless the ex-ante evaluation of the tenderers is carried out – the contracting authority “cannot” choose the most valuable tender. Both risks may occur in the first phase of the contracting process, in the selection of the service provider and can seriously jeopardize the resulting contracting effect, its impact on the efficiency of service provision.

However, the contracting process does not end with the choice of supplier, which many public institutions contracting services forget. Imperfectly defined contractual terms (especially contract length, sanctions, type of payment) together with insufficient monitoring of external production increase the risk of hidden activity, moral hazard. Moral hazard creates scope for an external service provider to declare its own interests at the expense of the contracting authority's interest, which should be, economically, effectively, effectively spending public funds to provide the service.

The most prevalent reserves in the quality of management of the contracts monograph assesses in terms of these risks can be observed in the public procurement process (often choosing a proposal or direct award as a public procurement procedure, whereas, given the nature and extent of the activity procured, the most appropriate procedure is tendering; a clear definition of the subject of public procurement is often lacking; the only proposal criterion

is the lowest price) and afterward in the process of monitoring the external production of the service and solving identified problems (irregular control of external production, “soft” sanction of external contractor in case of breach of contract conditions by the provider, limited space for negotiation, change of supplier due to excessive contract length).

The monograph is a result of a research project supported by the Czech Science Foundation (no. 19-06020S; “Alternative service delivery arrangements”).

Literatúra

1. ALAM, I. 2006. Removing the Fuzziness from the Front End of Service Innovations through Customer Interactions. *Industrial Marketing Management*, 35(4), 468–80. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2005.04.004>
2. ALBALATE, D., BEL, G., REEVES, E. 2019. *Easier said than done: Understanding the implementation of re-municipalization decisions and associated delays*. IREA – Working Paper 2019/17, Research Institute of Applied Economics. [online] [cit. 2020-11-19] Dostupné z: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/142330/1/IR19-017_Albalate%2bBel%2bReeves.pdf
3. ALBALATE, D., BEL, G., REEVES, E. 2020. (Re) Municipalisation: A new era for ownership and control of local public service delivery? In Bernier, L., Florio, M., Bance, P. (eds.), *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. ISBN 978-1138487697, s. 568–584. <https://doi.org/10.4324/9781351042543-32>
4. ALONSO, J. M., CLIFTON, J., DÍAZ-FUENTES, D. 2013. Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. In *Public Management Review*, roč. 17, č. 5, s. 643–660. ISSN 1471-9045. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.822532>
5. AMMONS, D. N., ROENIGK, D. J. 2015. Benchmarking and Interorganizational Learning in Local Government. In *Journal of Public Administration Research and Theory*, roč. 25, č. 1, s. 309–335. ISSN 1477-9803. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu014>
6. ANDERSEN, B., SPJELKAVIK, I., HENRIKSEN, B. 2008. Benchmarking Applications in Public Sector Principal-Agent Relationships. In *Benchmarking An International Journal*, roč. 15, č. 6, s. 723–741. ISSN 1463-5771. <https://doi.org/10.1108/14635770810915913>
7. ANTINOJA, E., ESKIOCAK, O., KJENNERUD, M., ROZENKOPF, I., SCHATZ, F. 2011. *Value for Money: Current Approaches and Evolving Debates*. London: London School of Economics and Political Sciences. [online]. Dostupné z: <http://bigpushforward.net/wp-content/uploads/2011/09/vfm-current-approaches-and-evolving-debates.pdf>
8. ANTTIROIKO, A. V., VALKAMA, P. 2016. Post-NPM-style service integration. Partnershipbased brokerage in elderly care. In *International Journal of Public Sector Management*, roč. 29, č. 7, s. 675–689. ISSN 0951-3558. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2015-0220>

9. ARGYRIADES, D. 2003. Values for public services: lessons learned from recent trends and Millennium Summit. *International Review of Administration Sciences*, 69(4), 521–533. <https://doi.org/10.1177/0020852303694007>
10. ARROW, K. J. 1985. The Economics of Agency. In Pratt, J. W., Zeckhauser, J. (eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.
11. ATMO, G., DUFFIELD, C. 2015. Improving investment sustainability for PPP power projects in emerging economies: value for money framework. In *Built Environment Project and Asset Management*, roč. 4, č. 4, s. 335–351. ISSN 2044-124X. <https://doi.org/10.1108/BEPAM-10-2013-0051>
12. BAILEY, E. 1987. *Public Regulation*. London: The MIT Press. ISBN 0-262-02258-3.
13. BAILEY, S. J. 1995. *Public Sector Economics*. London: Macmillan, 1995. ISBN 0-07-70345-2.
14. BALÁŽOVÁ, E. 2006. *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku*. Transparency International Slovensko. Bratislava: Adin. ISBN 80-89244-09-2.
15. Beam Exchange: Monitoring guidance, 2020. [online] (cit. 2020-05-18). Dostupné z: <https://beamexchange.org/guidance/monitoring-overview/assessing-value-money/overview/>
16. BEBLAVÝ, M., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. 2006. *Inštitucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb*. Transparency International Slovensko. Prešov: Adin. ISBN 80 89244-10-6.
17. BEHN, R. D., KANT, P. A. 1999. Strategies for Avoiding the Pitfalls of Performance Contracting. *Public Productivity and Management Review*, 22, 470–89. <https://doi.org/10.2307/3380931>
18. BEL, G., GRADUS, R. 2018. Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery. *Local Government Studies*, 44(1), 11–21. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1403904>
19. BEL, G., FAGEDA, X., MUR, M. 2014. Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, 85–107. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus059>
20. BEL, G., FAGEDA, X., WARNER, M. E. 2010. Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3), 553–577. <https://doi.org/10.1002/pam.20509>
21. BEL, G., MUR, M. 2009. Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste Manage*, 29, 2772–2778. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2009.06.002>

22. BEL, G., ROSELL, J. 2016. Public and private production in a mixed delivery system: Regulation, competition and costs. *Journal of Policy Analysis and Management*, 35(3), 533–558. <https://doi.org/10.1002/pam.21906>
23. BEL, G., WARNER, M. E. 2015. Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93, 52–67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>
24. BENČO, J., KUVÍKOVÁ, H. et al., 2011. *Ekonomika verejných služieb*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, s. 333. ISBN 978-80-557-0323-7.
25. BENITO, B., GUILLAMÓN, M. D., BASTIDA, F. 2015. Public versus Private in Municipal Services Management. *Lex Localis*, 13, 995–1018. [https://doi.org/10.4335/13.3.995-1018\(2015\)](https://doi.org/10.4335/13.3.995-1018(2015))
26. BENNETT, C., FERLIE, E. 1996. Contracting in Theory and in Practice: Some Evidence from the NHS. *Public Administration*, 74, 49–66. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00857.x>
27. BLANK, J. L. T., ENSERINK, B., VAN HEEZIK, A. A. S. 2019. Policy Reforms and Productivity Change in the Dutch Drinking Water Industry: A Time Series Analysis 1980–2015. In *Sustainability*, roč. 11, č. 12, s. 1–14. ISSN 2071-1050. <https://doi.org/10.3390/su11123463>
28. BLAZEVIC, V., LIEVENS, A. (2004). Learning during the New Financial Service Innovaton Process. *Journal of Business Research*, 57(4), 374–91. [https://doi.org/10.1016/S0148-2963\(02\)00272-2](https://doi.org/10.1016/S0148-2963(02)00272-2)
29. BOUCKAERT, G. 2008. Public Sector Reforms in CEE Countries: An Introduction. In *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.
30. BOWAIRD, T., LOFFLER, E. 2003. Evaluating the quality of public governance. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 33–60. <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>
31. BRAADBAART, O., YUSNANDARSHAH, B. 2008. Public sector benchmarking: a survey of scientific articles, 1990–2005. In *International Review of Administrative Sciences*, roč. 74, č. 3, s. 421–433. ISSN 1461-7226. <https://doi.org/10.1177/0020852308095311>
32. BROWN, C. V., JACKSON, P. M. 1990. *Public Sector Economics*. [b.m.] Hoboken, New Jersey: Wiley-Blackwell. ISBN 0-631-16208-9.
33. BROWN, M. M., O'TOOLE, L. J., BRUDNEY, J. L. 1998. Implementing Information Technology in Government: An Empirical Assessment of the Role of Local Partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 499–525. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024394>
34. BROWN, T. L., POTOSKI, M. 2002. Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22, 275–297. <https://doi.org/10.1002/pam.10117>

35. BROWN, T. L., POTOSKI, M. 2003. Contract–Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public Administration Review*, 63, 153–164. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00276>
36. BROWN, T., POTOSKI, M., Van SLYKE, D. 2015. Managing Complex Contracts: A Theoretical Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 294–308. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv004>
37. BRUDNEY, J. L., FERNANDEZ, S., RYU, J. E., WRIGHT, D. S. 2005. Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns Among the American States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 393–419. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui019>
38. BUCKMASTER, N., MOURITSEN, J. 2017. Benchmarking and Learning in Public Healthcare: Properties and Effects. In *Australian Accounting Review*, roč. 27, č. 3, s. 232–247. ISSN 1835-2561. <https://doi.org/10.1111/auar.12134>
39. BUMGARNER, J., NEWSWANDER, C. B. 2012. Governing alone and with partners. Presidential governance in a post-NPM environment. In *Administration & Society*, roč. 44, č. 5, s. 546–570. ISSN 1552-3039. <https://doi.org/10.1177/0095399711413869>
40. BURNS, T., STALKER, G. M. 2001. *The Management of innovation*. New York: Oxford University Press.
41. COOPER, P. J. 2003. *Governing by Contract*. Washington D. C.: CQ Press. ISBN 1-56802-620-X.
42. CURRISTINE, T., LONTI, Z., JOUMARD, I. 2007. Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. In *OECD Journal on Budgeting*, roč. 7, č. 1, s. 1–42. ISSN 1608-7143. <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art6-en>
43. CRUZ, N., MARQUES, R. C. 2012. Mixed companies and local governance: No man can serve two masters. *Public Administration*, 90, 737–758. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02020.x>
44. CULLIS, J., JONES, P. 1992. *Public Finance and Public Choice*. London: McGraw – HILL BOOK CO. ISBN 0-07-7070400-9.
45. DA CRUZ, N. F., MARQUES, R. C. 2014. Scorecards for sustainable local governments. In *Cities*, roč. 39, s. 165–170. ISSN 0264-2751. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2014.01.001>
46. DA CRUZ, N. F. 2018. Local government benchmarking. In Farazmand, A. (eds.), *Global encyclopedia of public administration and public policy*. New York: Springer-Verlag, s. 29–49. ISBN 978-3-319-20928-9.
47. DAVEY, K., ČAPKOVÁ, S. 1996. *Finančný manažment obcí, rozpočtovanie*. Banská Bystrica: IROMAR Ekonomická fakulta UMB, Britský Know-How Fund. ISBN 80-88825-86-5.
48. DeHOOG, R. H. Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting. *Administration and Society*, 22, 317–340. <https://doi.org/10.1177/009539979002200303>

49. DAVIDSON, A., MISKELLY, J., KELLY, A. 2008. *Value for money in schools*. [online] Belfast & London: FGS McClure Watters, s. 62. [cit. 2019-12-12]. Dostupné z: https://eprints.soton.ac.uk/52002/1/Audit_Commission_-_Value_for_Money_in_Schools_-_final_report.pdf
50. D'EMIDIO, F., WALACE, T., HENON, S., BUCKLES, D. 2017. *Value For Money in Actionaid: Creating an Alternative*. [online] London & Ottawa: Actionaid, 40 s. Dostupné z: https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/actionaid_-_value_for_money_-_creating_an_alternative.pdf
51. DE VRIES, J. 2010. Is New Public Management Really Dead? In *OECD Journal on Budgeting*, roč. 1, s. 1–5. ISSN 1681-2336. <https://doi.org/10.1787/budget-10-5km8xx3mp60n>
52. DIGLER, R. J., MOFFETT, R. R., STRUYK, L. 1997. Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities. *Public Administration Review*, 57, 21–26. <https://doi.org/10.2307/976688>
53. DIJKGRAAF, E., GRADUS, R. 2013. Cost advantage cooperations larger than private waste collectors. *Applied Economics Letters*, 20(7), 702–705. <https://doi.org/10.1080/13504851.2012.732682>
54. DIMESKI, B. 2019. New Public Management and Digital Era Governance Approaches in Function of Promoting Entrepreneurship in the Public Sector. In *Journal of Public Administration*, roč. 1, č. 1, s. 48–54. ISSN 2642-8318.
55. DONAHUE, J. D. 1989. *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. New York: BasicBooks.
56. DRECHSLER, W. 2005. The Re-Emergence of „Weberian“ Public Administration after the Fall of new Public Management: The Central and Eastern European Perspective, In *Halduskultuur*, 6, 94–108.
57. DUNN, W. N., STAROŇOVÁ, K., PUSHKAREV, S. 2006. *Implementation: the missing link in public administration reform in CEE*. Bratislava: NISPAcee.
58. FANTOVÁ ŠUMPÍKOVÁ, M., ROUSEK, P. 2009. Přístupy ke kvalitě služeb v ČR. In *Bílá místa teorie a černé díry reform ve veřejném sektoru*. Sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého semináře. Brno: Tribun EU. ISBN 978-80-7399-657-4.
59. FAHLEVI, H. 2015. The Application of Benchmarking in Public Sector – Lessons from Germany. In *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, roč. 1, č. 1, s. 1–7. ISSN 2503-2887. <https://doi.org/10.21776/ub.jiap.2015.001.01.1>
60. FERRIS, J., GRADDY, E. 1991. Production Costs, Transaction Costs, and Local Government Contractor Choice. *Economic Inquiry*, 25(6), 541–554. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1991.tb00845.x>
61. FIALA, P., JABLONSKÝ, J., MAŇAS, M. 1994. *Vícekritériální rozhodování*. Praha: VŠE, 316 s. ISBN 80-7079-748-7.

62. FLEMING, F. 2013. *Evaluation methods for assessing Value for Money*. [online] Melbourne: Australasian Evaluation Society. 24 s. Dostupné z: <https://www.betterevaluation.org/sites/default/files/Evaluating%20methods%20for%20assessing%20VfM%20-%20Farida%20Fleming.pdf>
63. FOLEY, B., GOLDSTEIN, H. 2012. *Measuring success: League tables in the public sector*. [online] London: The British Academy. 76 s. Dostupné z: https://pdfs.semanticscholar.org/62f4/c6baa04775022411e1814052ba5eec4d19fc.pdf?_ga=2.100634462.1582090663.1580725132-559050963.1574800056
64. FRANZKE, J., KLIMOVSKÝ, D., PINTERIČ, U. 2016. Does inter-municipal cooperation help to overcome territorial fragmentation? A comparative analysis of Brandenburg, Slovakia and Slovenia. In Kuhlmann, S., Bouckaert, G. (eds.), *Local public sector reforms in times of crisis: National trajectories and international comparisons*. London: Palgrave Macmillan, ISBN 978-1-137-52548-2, 81–98. https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2_5
65. GALLOUJ, F. 2002. *Innovation in the Service Economy*. Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781843765370>
66. GRADUS, R., DIJKGRAAF, E., SCHOUTE, M. 2016. Is there still collusion in the Dutch waste collection market? *Local Government Studies*, 42(5), 689–697. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1194267>
67. GRADUS, R., DIJKGRAAF, E., WASSENAAR, M. 2014. Understanding Mixed Forms of Refuse Collection, Privatization, and Its Reverse in the Netherlands. *International Public Management Journal*, 17(3), 328–343. <https://doi.org/10.1080/10967494.2014.935237>
68. GREEN, J. D. 2002. *Cities and Privatization: Prospects for the New Century*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall. ISBN 013029442X.
69. GREGA, M. 2018. *Možnosti zvýšenia efektívnosti verejného obstarávania v SR* [Possibilities for Increasing the Efficiency of Public Procurement in Slovakia]. Banská Bystrica: Faculty of Economics, Matej Bel University.
70. GREGORY, R. 2007. New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Hunting? In Per Lægreid, P., Christensen, T. (eds.), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reform*. Surrey: Ashgate Publishing.
71. GREVE, C. 2012. *Ideas and Reforms in Public Management and Administration*. [online]. Presentation to the EUPAN meeting on 27 February 2012 during the Danish presidency of the European Union. Dostupné z: <https://www.slideshare.net/ProfessorGreve/ideas-and-reforms-in-public-management-and-administration>
72. GRUNER, K., HOMBURG, C. 2000. Does Customer Interaction Enhance New Product Success? *Journal of Business Research*, 49(1), 1–14. [https://doi.org/10.1016/S0148-2963\(99\)00013-2](https://doi.org/10.1016/S0148-2963(99)00013-2)

73. GUALMINI, E. 2008. Restructuring Weberian Bureaucracy: comparing managerial reforms in Europe and the United States. In *Public Administration*, roč. 86, č. 1, s. 54–75. ISSN 1467-9299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00691.x>
74. HAKEN et al. 2015. *Analýza občanské participace v České republice*. Praha: Agora CE, o.p.s.
75. HALÁSEK, D., LENERT, D. 2008. *Ekonomika veřejného sektoru (vybrané kapitoly)*. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava. ISBN 978-80-248-1854-2.
76. HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. 2000. *Veřejné finance*. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-902752-1-4.
77. HASNAIN, Z., MANNING, N., PIERSKALLA, H. 2012. *Performance-related pay in the public sector: a review of theory and evidence*. [online]. Policy Research Working Paper. 57 s. Dostupné z: <http://documents.worldbank.org/curated/en/666871468176639302/pdf/WPS6043.pdf>. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6043>
78. HOGAN, J., HOWLETT, M. et al. 2015. *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 325 s. ISBN 978-11-374-3404-3.
79. HONG, P. H. 2012. Evolving benchmarking practices: A review for research perspectives. In *Benchmarking: An International Journal*, roč. 19, č. 2, s. 444–462. ISSN 1463-5771. <https://doi.org/10.1108/14635771211257945>
80. HEFETZ, A., WARNER, M. 2004. Privatization and its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 171–190. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh012>
81. HEFETZ, A., WARNER, M. E. 2012. Contracting or public delivery? The importance of service, market, and management characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289–317. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur006>
82. HIRSCH, W. Z. 1991. *Privatizing Government Services: An Economic Analysis of Contracting by Local Governments*. Los Angeles: Institute of Industrial Relations, Publications Center, University of California.
83. HODGE, G. A. 2000. *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
84. HOOD, Ch. 1999. *Public Service Bargains and Public Service Reform*. Paper for ECPR Joint Meetings, Mannheim, March 26–31, 1999. Dostupné z: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w1/hood.pdf>
85. HUGHES, O. 2010. Does governance exists? In *The New Public Governance – Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, 2010.
86. ISMAIL, S. 2013. Rationales for public private partnership (PPP) implementation in Malaysia. In *Journal of Financial Management of Property and Construction*, roč. 19, č. 3, s. 188–201. ISSN 1366-4387. <https://doi.org/10.1108/JFMPC-04-2014-0006>

87. JACKSON, P. 2012. *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. [online] OECD: Development Co-operation Directorate, 2012. Dostupné z: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49652541.pdf>
88. JAKUPEC, V., KELLY, M. 2015. *Assessing the Impact of Foreign Aid: Value for Money and Aid for Trade*. Academic Press. 272 s. ISBN 978-01-280-3660-0.
89. JOHANSSON, T., SIVERBO, S., CAMÉN, C. 2016. Managing cooperation, coordination, and legitimacy: Control of contracted public services. *Accounting Auditing & Accountability Journal*, 29(6), 1012–1037. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-08-2014-1805>
90. KAMERMAN, S. B., KAHN, A. J. 1989. *Privatization and the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400860135>
91. KETTL, D. F. 1993. *Sharing Power – Public Governance and Private Markets*. Washington D.C.: The Brookings Institution, ISBN 0-8157-4906-6.
92. KETTNER, P. M., LAWRENCE, L. M. 1990. Purchase of Service Contracting: Two Models. In *Administration in Social Work*, 14(3), 15–30. https://doi.org/10.1300/J147v14n01_02
93. KING, J. 2018. *OPM's approach to assessing Value for Money: A guide*. [online]. Oxford: Oxford Policy Management Ltd. Dostupné z: <https://www.julianking.co.nz/wp-content/uploads/2018/02/OPM-approach-to-assessing-value-for-money.pdf>
94. KISHIMOTO, S., STEINFORT, L., PETITJEAN, O. 2020. *The future is public: Towards democratic ownership of public services*. Amsterdam, Paris: Transnational Institute. [online] [cit. 2020-11-19]. Dostupné z: www.tni.org/futureispublic
95. KISNER, M., VIGODA-GADOT, E. 2017. The provenance of public management and its future: is public management here to stay?. In *International Journal of Public Sector Management*, roč. 30, č. 6–7, s. 532–546. ISSN 0951-3558. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2017-0143>
96. KLIMOVSKÝ, D. 2010. Genéza koncepcie good governance v jej kritické prehodnotenie v teoretickej perspektíve. *Ekonomický časopis*, 58(2), 188–205.
97. KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Inter-municipal Cooperation in Slovakia: The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure*. Novo Mesto: Faculty of Organization Studies. ISBN: 978-961-93688-3-1.
98. KOOIMAN, J. 2010. Governance and govenability. In *New Public Governance – Emerging Perspectives on the theory and practices of public governance*. London: Routledge.
99. KOPRIĆ, I. 2012. Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. *Croatian and Comparative Public Administration*, 12(4), 1175–1196.

100. KOPRIČ, I., WOLLMANN, H. , MARCOU, G. 2018. *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*. London: Palgrave McMillan. ISBN 978-3-319-61091-7. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61091-7>
101. KUHLMANN, S., JÄKEL, T. 2013. Competing, collaborating or controlling? Comparing benchmarking in European local government. In *Public Money & Management*, roč. 33, č. 4, s. 269–276. ISSN 1467-9302. <https://doi.org/10.1080/09540962.2013.799815>
102. LACASSE, F. 1992. *The Programme of Studies on Market – Type Mechanisms. Issues and Strategy*. Paris: [b. v.], 1992. Bez ISBN.
103. LANE, J. E. 2000. *New Public Management*. London: Routledge Taylor Francis Group. ISBN 0-19-834825-X.
104. LEVIÄKANGAS, P., OJALA, L., TÖYLI, J. 2016. An integrated ecosystem model for understanding infrastructure PPPs. *Utilities Policy*, 42, 10–19. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2016.09.001>
105. LINHARTOVÁ, V. 2017. Moderní koncepty vládnutí a řízení veřejného sektoru. In Stejskal J. et al. *Teorie a praxe veřejných služeb*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-726-4.
106. LONGO, J. 2011. Digital-era governance thoroughbred or new public management Trojan horse? In *Public Policy and Governance Review*, roč. 2, č. 2, s. 38–51. ISSN 2580-4820.
107. LYSÁ, Ľ. 2002. *Rozhodovanie I (využitie multikriteriálnych metód v rozhodovacom procese riadiaceho subjektu)*. Liptovský Mikuláš: Vojenská akadémia v Liptovskom Mikuláši. ISBN: 80-8040-184-5.
108. MACNEIL, I. R. 1978. Contracts: Adjustments of Long-term Economic Relations under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law. In *Northwestern University Law Review*, 72, 855–905.
109. MARRA, A., CARLEI, V. 2014. Institutional environment and partial privatizations: Policy implications for local government. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85(1), 31–52. <https://doi.org/10.1111/apce.12025>
110. MARTIN, L. L. 1999. *Contracting for Service Delivery: Local Government Choices*. Washington, D. C.: International City/County Management Association, ISBN 0873268458.
111. MERIČKOVÁ, B., NEMEC, J., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., BEBLAVÝ, M. 2010. *Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore*. Bratislava: Transparency Internation Slovensko. ISBN 978-80-89244-65-2.
112. MERIČKOVÁ, B., NEMEC, J. 2007. Contracting-out Local Public Services – Situation and Trends in Slovakia and the Czech Republic. In *Lessons and Recommendations for Improvement. Central and Eastern European Public Administration and Public Policy*. NISPAcee Yearbook. Bratislava: NISPAcee, s. 191–204. ISBN 978-80-89013-31-9.

113. MERIČKOVÁ, B., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. 2008. Transakčné náklady a kontrahovanie verejných služieb. In *Lisabonská stratégia pre rast a zamestnanosť. Zborník z medzinárodného vedeckého seminára*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB [CD Rom]. ISBN 978-80-969535-9-2.
114. MIERLO, H., VERHEIJEN, T. 1997. Public Management in Slovakia: A New Administration for a New State. In *Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností východu a západu*. Bratislava: NISPAcee, 1997, s. 149–170. ISBN 80-967-616-2-5.
115. MIRANDA, R., ANDERSEN, K. 1994. Alternative Service Delivery in Local Government, 1982–1992. In *International City/County Management Association (ICMA). The Municipal Year Book, 1994*. Washington D. C.: ICMA.
116. MONTEDURO, F. 2014. Public-private versus public ownership and economic performance: Evidence from Italian local utilities. *Journal of Management and Governance*, 18, 29–49. <https://doi.org/10.1007/s10997-012-9235-4>
117. MOORE, M., HARTLEY, J. 2010. Innovations in governance. In *The New Public Governance – Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, 2010.
118. MORE, T. M. 1984. The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739–777. <https://doi.org/10.2307/2110997>
119. MUELLER, D. C. 2002. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 0-521-81546-0.
120. MURTAGH, F., HECK, A. 1987. *Multivariate Data Analysis*. Dordrecht: Kluwer, 1987. ISBN 90-277-2425-3.
121. NEMEC, J. 2000. *Verejná ekonómia*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2000. ISBN 80-8055-385-8.
122. NEMEC, J. 2002. Budgeting and Financial Management: Methods and techniques in CEE Countries. In *Public Management in the Central and Eastern European Transition*. Bratislava: NISPAcee, 257–283. ISBN 80-89013-08-2.
123. NEMEC, J. 2002. Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb. *Ekonomický časopis*, 2002, 50(6), 9–11.
124. NEMEC, J. 2008. Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned. In *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.
125. NEMEC, J. 2012. Kontrahovanie a outsourcing služieb vo verejnom sektore v SR a ČR. *Region Direct*, roč. 1, Banská Bystrica: Regionálne európske informačné centrum, s. 92–101.
126. NEMEC, J., MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., SOUKUPOVÁ, J., ŠUMPÍKOVÁ, M. 2020. Municipal solid waste management in the Czech Republic and in Slovakia: What has changed over the past 20 years? *Waste Management*. V tlači.

127. NEMEC, J., SOUKOPOVÁ, J., MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. 2020. Local public service delivery arrangements in the Czech Republic and Slovakia. In Khosrow-Pour, M. (eds.), *Open Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, Penssylvania: Information science reference. ISBN 159904947. s. 1392–1410. <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-9860-2.ch065>
128. NEMEC, J., VÍTEK, L., MERIČKOVÁ, B. 2005. Contracting-out at Local Government level: Theory and Selected Evidence from Czech and Slovak Republics. *Public Management Review*, 7(4), s. 638–647. <https://doi.org/10.1080/14719030500362900>
129. NEMEC, J., WRIGHT, G. 1997. *Verejné financie*. Bratislava: NISPAcee. ISBN 80-967847-1-4.
130. NORTH, K., KUMTA, G. 2018. Strategies for Managing Knowledge. In North, K., Kumta, G. (eds.), *Knowledge Management. Springer Texts in Business and Economics*. Cham: Springer. s. 157–199. ISBN 978-3-319-59978-6. https://doi.org/10.1007/978-3-319-59978-6_5
131. NUNVÁŘOVÁ, S. 2014. *Moderní přístupy k řízení územní veřejné správy*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita.
132. OCHRANA, F., MERIČKOVÁ, B., NEMEC, J. 2008. Introducing benchmarking in the Czech Republic and Slovakia. Processes, problems and lessons. *Public Management Review*, 10(5), 673–684. <https://doi.org/10.1080/14719030802264424>
133. OCHRANA, F., PUČEK, M. 2011. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: smart administration*. 1. vyd., Praha: Wolters Kluwer.
134. OKOLI, C., EZENDUKA, C., UZOCHUKWU, B., OKORONKWO, I. 2014. Achieving Value For Money in Healthcare: Principles, Methods And Empirical Applications. In *African Journal of Health Economics*, roč. 3, č. 1, s. 25–38. ISSN 2578-9309.
135. OSBORNE, S. P. 2010. Introduction: The (New) Public Governance – a suitable case for treatment? In Osborne, S. P. (eds.), *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York, NY: Routledge. s. 1–16. ISBN 978-04-154-9463-2.
136. OSBORNE, D., GAEBLER, T. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Dostupné z: <http://government.cce.cornell.edu/doc/summary.asp?id=osborne1992#market>
137. OSBORNE, S. 2002. *Public Management: Critical Perspectives*. 1st ed., London: Routledge.
138. PÁLENÍKOVÁ, M., MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. 2012. Outsourcing ve veřejném sektoru – Česká republika. In Mikušová Meričková, B., Franta, P. et al. *Optimalizace outsourcingu ve veřejném sektoru*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 144 s., ISBN 978-80-7357-990-6.

139. PAVEL, J. 2006. *Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností*. Transparency International Czech Republic. Dostupné z: http://www.transparency.cz/pdf/vz_obecni_firmy_pavel.pdf. [cit. dňa 23. 3. 2010].
140. PÉTERI, G., HORVÁTH, T. M. 2001. Regulation and Competition in Local Utilities Sector in Central and Eastern Europe. In *Navigation to the Market*. Budapest: Open Society Institute/Local Government and Public Sector Reform Initiative, s. 13–98. ISBN 963-9419-26-5
141. PETERSEN, O. H., HJELMAR, U., VRANGBAEK, K. 2018. Is Contracting Out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014. In *Social Policy & Administration*, 52(1), 130–157. <https://doi.org/10.1111/spol.12297>
142. PLACEK, M., NEMEC, J., OCHRANA, F., SCHMIDT, M., PUCEK, M. 2020. Analysis of Factors of Overpricing in Public Procurement: A Study for Low-performing EU Countries. *International Journal of Public Administration*, 43(4), 350–360. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1636393>
143. PHILLIPS, L. 2018. *Improving the Performance of Sub-national Governments through Benchmarking and Performance Reporting*. [online]. OECD Working Papers on Fiscal Federalism roč. 22. ISSN 2226-5848. OECD Publishing. Dostupné z: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/improving-the-performance-of-sub-national-governments-through-benchmarking-and-performance-reporting_ffff92c6-en
144. POLLITT, Ch., BOUCKAERT, G. 2017. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press. 392 s. ISBN 978-01-987-9518-6.
145. POLLITT, Ch., BOUCKAERT, G. 2004. *Public Management Reform a Comparative Analysis*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
146. POLLITT, Ch., BOUCKAERT, G. 2000. *Public Management Reform a Comparative Analysis*. London: Oxford University Press. ISBN 0-19-829722-X.
147. PRAGER, J. 1994. Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector. *Public Administration Review*, 54(2), 176–184. <https://doi.org/10.2307/976527>
148. PRATT, J. W., ZECKHAUSER, R. J. 1986. Principals and Agents: The Structure of Business. *Journal of Economic Literature*, 24(4), 1788–1789.
149. RANDMA, T. 2003. Personální management ve veřejné správě. In *Management veřejné správy*. Praha: Ekopress, 2003.
150. RAYMOND, J. 2008. Benchmarking in public procurement. In *Benchmarking: An International Journal*, roč. 15, č. 6, s. 782–793. ISSN 1463-5771. <https://doi.org/10.1108/14635770810915940>
151. REHFUSS, J. A. 1989. *Contracting Out in Government*. San Francisco: Jossey-Bass. ISBN 0124413528.

152. REITER, R., KLENK, T. 2018. The manifold meanings of 'post-New Public Management' – a systematic literature review. In *International Review of Administrative Sciences*, roč. 85, č. 1, s. 11–27. ISSN 1461-7226. <https://doi.org/10.1177/0020852318759736>
153. RENDON, R. G. 2012. Public Procurement: Public Administration and Public Service Perspectives. *Journal of Public Affairs Education*, 18(2), 327–348. <https://doi.org/10.1080/15236803.2012.12001687>
154. RHODES, R. 2016. Recovering the Craft of Public Administration. In *Public Administration Review*, roč. 76, č. 4, s. 638–647. ISSN 1540-6210. <https://doi.org/10.1111/puar.12504>
155. ROMZEK, B. S., JOHNSTON, J. M. 2002. Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12, 423–453. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003541>
156. ROSE-ACKERMAN, S., PALIFKA, B. J. 2016. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-1107441095. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933>
157. ROUBAN, L. et al. 1999. *Citizens and the New Governance – Beyond New Public Management*. Amsterdam: IOS Press, 1999.
158. SAATY, T. L., VARGAS, L. G., WENDELL, R. E. 1983. Assessing Attribute Weights by Rations. *The International Journal of Management Science*, 2(1), 9–13.
159. SAMUELSON, P. A. 1954. The Pure Theory of Public Expenditure. In *Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387–389. <https://doi.org/10.2307/1925895>
160. SAVAS, E. S. 1987. *Privatisation: The Key to Government*. New York: Chatman House. ISBN 0-385-460821-X.
161. SCLAR, E. D. 2000. *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*. Ithaca: Cornell University Press, ISBN 978-0-8014-8762-0.
162. SEIDENSTAT, P. 1999. *Contracting Out Government Services*. Westport: Praeger. ISBN 1854493949.
163. SHARMA, U., LAWRENCE, S. 2015. Power, politics and privatization: A tale of a telecommunications company. In *Critical Perspectives on Accounting*, roč. 28, s. 13–29. ISSN 1045-2354. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2015.01.004>
164. SHETTERLY, D. R. 1998. The influence of contract designs no contractor performance. *Public Performance and Management Review*, 24(1), 53–68. <https://doi.org/10.2307/3381076>
165. SIEGEL, G. B. 1999. Where Are We on Local Government Service Contracting? *Public Productivity and Management Review*, 22, 365–388. <https://doi.org/10.2307/3380709>

166. SIMÕES, P., CRUZ, N. F., MARQUES, R. C. 2012. The performance of private partners in the waste sector. *Journal of Cleaner Production*, 29–30, 214–221. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.01.027>
167. SINGER, N. M. 1972. *Public Microeconomics*. Boston: Little, Brown and Company, 1972. Bez ISBN.
168. SMITH, S. R. 1996. Transforming Public Services: Contracting for Social and Health Services in the US. *Public Administration*, 74, 113–127. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00860.x>
169. SOUKOPOVÁ, J., KLIMOVSKÝ, D. 2016. Local Governments and Local Waste Management in the Czech Republic: Producers or Providers? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy: the Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*, 9(2), 217–237. <https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0021>
170. SOUKOPOVÁ, J., KLIMOVSKÝ, D., OCHRANA, F. 2017. Key Factors for Public Utility Efficiency and Effectiveness: Waste Management Services in the Czech Republic. *Ekonomický časopis*, 65(2), 143–157.
171. SØRENSEN, P. B. 2014. *Reforming Public Service Provision: What Have We Learned?* [online]. Background paper, Workshop on Reforming the public sector. Dostupné z: https://produktivitetskommission.no/files/2013/11/reforming_public_service_provision.pdf
172. STIGLITZ, J. E. 1988. *Economics of the Public sector*. London: Norton & Company New York.
173. ŠIROKÝ, J. et al. 2004. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky. ISBN 80-239-3933-5.
174. ŠPAČEK, D. 2016. *Public Management v teorii a praxi*. Praha: C.H. Beck.
175. TAYLOR, M. 2002. The New Public Management and social exclusion: Cause or response? In *New Public Management: Current trends and and future prospects*. London: Routledge.
176. TILLEMA, S. 2010. Public sector benchmarking and performance improvement: what is the link and can it be improved? In *Public Money and Management*, roč. 30, č. 1, s. 69–75. ISSN 1467-9302. <https://doi.org/10.1080/09540960903492414>
177. VARDAKOULIAS, O. 2013. *New economics for: Value for Money in International Development*. [online]. Nef consulting. Dostupné z: http://bigpushforward.net/wp-content/uploads/2013/02/new-economics-for-VfM-in-Intl-Development_FINAL-1.pdf
178. VIANA, L., MOREIRA, J. A., ALVES, P. 2016. Accounting for Public-Private Partnerships. In Farazman, A. (eds.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. 6214 s. Cham: Springer. ISBN 978-3-319-20928-9.

179. VIDLIČKOVÁ, L. 2004. Finančný kontroling – Koncepcia finančnej stability. In *Študentské vedecké fórum 2004*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta Univerzita Mateja Bela. ISBN 80-8055-963-5, s. 32–33.
180. VLČEK, P. 2004. K problematike hodnotenia efektívnosti zabezpečovania verejných služieb na báze syntetického ukazovateľa. *Ekonomika a spoločnosť*, 5(1), 74–81.
181. VOZÁROVÁ, Z. 2012. *Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore*. Dizertačná práca. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB.
182. WALSH, K. 1995. *Public Services and Market Mechanisms*. London: MacMillan & Co, 1st ed. ISBN 0-333-58806-1.
183. WILLIAMSON, O. E. 1986. *Economic Organization: Firms, Markets, and Policy Control*. New York: New York University Press. ISBN 0-7450-0015-0.
184. WOLF, Ch. 1988. *Markets or Governments*. London: The MIT Press Cambridge, 1988. ISBN 0-262-23134-4.
185. YARBROUGH, D. B., SHULHA, L. M., HOPSON, R. K., CARUTHERS, F. A. 2011. *The Program Evaluation Standards: A guide for evaluators and evaluation users*. 384 s. Thousand Oaks: Sage. ISBN 978-14-129-8908-4.
186. YESCOMBE, E. R., FARGUHARSON, E. 2018. Public-Sector Contract Management. In *Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy & Finance*. Oxford: Butterworth-Heinemann. ISBN 9780081007679, s. 261–274. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-100766-2.00019-X>
187. ZAFRA-GÓMEZ, J. L., PRIOR, D., DÍAZ, A. M. P., LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. M. 2013. Reducing costs in times of crisis: delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services. *Public Administration*, 91, 51–68. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02012.x>
188. ZWALE, S., HODGE, G., ALAM, Q. 2017. Choose Your Own Adventure: Finding a Suitable Discount Rate for Evaluating Value for Money in Public–Private Partnership Proposals. In *Infrastructure Public-Private Partnership*, roč. 76, č. 3, s. 301–315. ISSN 1467-8500. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12242>

Príloha 1 Kvantifikácia faktorov výsledného efektu kontrahovania služieb vo verejnom sektore vo vzťahu k rizikám kontrahovania

Riziko	Faktor	Kvalitatívny znak	Kvantifikácia
Netransparenčnosti	x_1 – miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	verejná súťaž	100
		užšia súťaž	70
		rokovacie konanie	50
		cenová ponuka	30
		priame zadanie	0
	x_2 – je v zmluve stanovený jasný predmet obstarávania	zásadne súhlasím	100
		súhlasím	50
		nesúhlasím	0
		zásadne nesúhlasím	0
Skrytých informácií	x_3 – ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	ekonomicky najvýhodnejšia ponuka	100
		najnižšia cena	50
	x_4 – zaujímala sa obec pri výbere externého dodávateľa o jeho finančnú situáciu	zásadne súhlasím	100
		súhlasím	50
		nesúhlasím	0
		zásadne nesúhlasím	0
	x_5 – zaujímala sa obec pri výbere externého dodávateľa o jeho technické kapacity	zásadne súhlasím	100
		súhlasím	50
		nesúhlasím	0
		zásadne nesúhlasím	0
	x_6 – zaujímala sa obec pri výbere externého dodávateľa o jeho personálne kapacity na zabezpečenie služby	zásadne súhlasím	100
		súhlasím	50
		nesúhlasím	0
		zásadne nesúhlasím	0
	x_7 – zaujímala sa obec pri výbere externého dodávateľa o jeho skúsenosti v spolupráci s verejným sektorom	zásadne súhlasím	100
		súhlasím	50
		nesúhlasím	0
		zásadne nesúhlasím	0
	x_8 – majú zamestnanci obce, ktorí zabezpečujú proces kontrahovania, dostatočné odborné znalosti o technických parametroch obstarávanej služby	zásadne súhlasím	100
		súhlasím	50
		nesúhlasím	0
		zásadne nesúhlasím	0

Riziko	Faktor	Kvalitatívny znak	Kvantifikácia
Riziko skrytej činnosti	x_9 – frekvencia monitorovania produkcie zmluvne zabezpečovanej služby (ako často službu kontroluje obec)	pravidelne	100
		priebežne podľa potreby	50
		bez monitoringu	0
	x_{10} – postup obce pri nedodržaní záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy	zrušenie zmluvy – vypovedanie	100
		finančné sankcie	70
		požadovanie nápravy	30
		iné postupy	0
	x_{11} – doba platnosti zmluvy – dĺžka zmluvy	do 1 roka (vrátane)	100
		do 2 rokov (vrátane)	70
		do 5 rokov (vrátane)	30
		neurčito	0
	x_{12} – spôsob platby externému dodávateľovi za službu	platba za výkon	100
		fixná platba + výkon, t.j. kombinácia	50
		fixná platba	0
	x_{13} – frekvencia komunikácie obce s externým dodávateľom	často	100
		pravidelne	70
		nepravidelne	30
		sporadicky až vôbec	0
	x_{14} – spoločné riešenie vzniknutých problémov medzi obcou a externým dodávateľom	zásadne súhlasím	100
		súhlasím	50
		nesúhlasím	0
		zásadne nesúhlasím	0
	x_{15} – medzi obcou a externým dodávateľom funguje vzájomná dôvera	zásadne súhlasím	100
		súhlasím	50
		nesúhlasím	0
		zásadne nesúhlasím	0

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Príloha 2 Štatisticky významné faktory kontrakt manažmentu**Tabuľka 1** Štatisticky významné faktory a ich miera vzájomnej závislosti podľa Spearmanovho korelačného koeficientu – pomocné služby

Služba	Faktor	Sig (2 tailed)	Korelačný koeficient	Miera závislosti
Upratovanie	Miera konkurencie	0,895	0,056	
	Ex-ante hodnotenie	0,883	−0,039	
	Odborné znalosti	0,906	−0,028	
	Monitoring	0,001	0,715	Priama závislosť
	Sankcie	1,000	0,000	
	Dĺžka zmluvy	0,721	−0,088	
	Typ platby	0,751	−0,081	
Stravovanie zamestnancov	Miera konkurencie	0,015	0,319	Priama závislosť
	Ex-ante hodnotenie	0,372	0,123	
	Odborné znalosti	0,821	0,034	
	Monitoring	0,609	0,072	
	Sankcie	0,476	−0,101	
	Dĺžka zmluvy	0,278	0,157	
	Typ platby	0,101	−0,223	
Správa a údržba budov	Miera konkurencie	0,363	−0,175	
	Ex-ante hodnotenie	0,788	0,046	
	Odborné znalosti	0,301	−0,168	
	Monitoring	0,051	0,333	Priama závislosť
	Sankcie	0,692	−0,070	
	Dĺžka zmluvy	0,964	−0,008	
	Typ platby	0,005	0,452	Priama závislosť

Služba	Faktor	Sig (2 tailed)	Korelačný koeficient	Miera závislosti
Správa informačných technológií (IT)	Miera konkurencie	0,141	−0,186	
	Ex-ante hodnotenie	0,419	−0,101	
	Odborné znalosti	0,593	−0,071	
	Monitoring	0,003	0,367	Priama závislosť
	Sankcie	0,095	−0,215	Nepriama závislosť
	Dĺžka zmluvy	0,561	−0,078	
	Typ platby	0,821	−0,028	
Doprava	Miera konkurencie	0,806	−0,046	
	Ex-ante hodnotenie	0,373	−0,160	
	Odborné znalosti	0,072	−0,317	Nepriama závislosť
	Monitoring	0,149	0,261	
	Sankcie	0,904	−0,024	
	Dĺžka zmluvy	0,486	0,143	
	Typ platby	0,858	−0,034	
Bezpečnostné služby	Miera konkurencie	0,164	0,188	
	Ex-ante hodnotenie	0,658	0,061	
	Odborné znalosti	0,039	−0,302	Nepriama závislosť
	Monitoring	0,892	−0,020	
	Sankcie	0,254	−0,166	
	Dĺžka zmluvy	0,730	−0,058	
	Typ platby	0,598	−0,077	

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Tabuľka 2 Štatisticky významné faktory a ich miera vzájomnej závislosti podľa Spearmanovho korelačného koeficientu – miestne verejné služby

Služba	Faktor	Sig (2 tailed)	Korelačný koeficient	Miera závislosti
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	Miera konkurencie	0,006	0,279	Priama závislosť
	Ex-ante hodnotenie	0,713	0,038	
	Odborné znalosti	0,009	-0,292	Nepriama závislosť
	Monitoring	0,183	0,14	
	Sankcie	0,257	-0,123	
	Dĺžka zmluvy	0,092	-0,194	Nepriama závislosť
	Typ platby	0,000	0,362	Priama závislosť
Čistotnínske služby	Miera konkurencie	0,814	0,052	
	Ex-ante hodnotenie	0,232	0,243	
	Odborné znalosti	0,043	-0,399	Nepriama závislosť
	Monitoring	0,027	0,425	Priama závislosť
	Sankcie	0,008	-0,531	Nepriama závislosť
	Dĺžka zmluvy	0,267	0,206	
	Typ platby	0,206	0,262	
Údržba verejnej zelene	Miera konkurencie	0,017	0,375	Priama závislosť
	Ex-ante hodnotenie	0,146	0,231	
	Odborné znalosti	0,977	-0,005	
	Monitoring	0,002	0,463	Priama závislosť
	Sankcie	0,086	-0,282	Nepriama závislosť
	Dĺžka zmluvy	0,984	0,003	
	Typ platby	0,003	0,449	Priama závislosť
Údržba miestnych komunikácií	Miera konkurencie	0,049	0,484	Priama závislosť
	Ex-ante hodnotenie	0,018	0,534	Priama závislosť
	Odborné znalosti	0,183	-0,302	
	Monitoring	0,096	0,364	Priama závislosť
	Sankcie	0,300	-0,251	
	Dĺžka zmluvy	0,270	0,275	
	Typ platby	0,979	-0,006	
Údržba verejného osvetlenia	Miera konkurencie	0,717	0,092	
	Ex-ante hodnotenie	0,092	0,377	Priama závislosť
	Odborné znalosti	0,264	-0,249	
	Monitoring	0,222	0,265	
	Sankcie	0,424	-0,189	
	Dĺžka zmluvy	0,039	0,505	Priama závislosť
	Typ platby	0,185	0,301	

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Edičná rada Masarykovy univerzity

doc. RNDr. Petra Bořilová Linhartová, Ph.D.

Mgr. Tereza Fojtová

doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.

Mgr. Michaela Hanousková

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda)

doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.

doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.

prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.

prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.

prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.

prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.

PhDr. Alena Mizerová (tajemnice)

doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.

doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.

Ing. Zuzana Sajdllová, Ph.D.

Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.

prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.

prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.

doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

Edičná rada Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity

doc. Ing. Vladimír Hyánek, Ph.D.

Ing. Eva Hýblová, Ph.D.

Ing. Daniel Němec, Ph.D.

Ing. Mgr. Markéta Matulová, Ph.D.

doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D. (předseda)

doc. Ing. Petr Suchánek, Ph.D.

prof. RNDr. Milan Viturka, CSc.

Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore – skúsenosti v Slovenskej a v Českej republike

Beáta Mikušová Meričková

Text: prof. Ing. Beáta Mikušová Meričková, PhD.

Jazyková redakcia: Mgr. Eva Strnadová

Grafická úprava:

Reprocentrum, a. s., Bezručova 29, 678 01 Blansko

Vydala Masarykova univerzita, Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Vydanie prvé, elektronické, Brno 2020

ISBN 978-80-210-9742-1

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9742-2020>

Vedecká monografia reaguje na problematiku kontrahovania služieb vo verejnom sektore. Jej cieľom je prispieť k rozvoju teórie kontrahovania služieb vo verejnom sektore a ponúknuť riešenia pre prax manažovania procesu v tejto oblasti. Originálny predmet výskumu – vzťah dopadu kontrahovania na efektívnosť zabezpečovania služieb a kvality riadenia kontraktov a inovatívna metodika testovania tohoto vzťahu – priniesol vedecky cenné výsledky nielen v rozmere teórie kontrahovania v medzinárodnom kontexte, ale aj východiská pre návrh riešení problémov v praxi manažovania procesu kontrahovania služieb vo verejnom sektore.